

# ANALISA

1987 — 12

## Ekonomi Dunia dan Indonesia

Perang Ekonomi dalam Dunia  
yang Interdependen

Pengaruh Ekonomi Dunia  
pada Ekonomi Indonesia Dasawarsa 1990-an

Evaluasi Perekonomian Nasional:  
Tiga Setengah Tahun Pertama Pelita IV

Tumbuhnya Pengusaha Aceh:  
Studi Kasus Pengusaha Kontraktor  
dan Leveransir di Lhok Seumawe



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEUF  
Rufinus LAHUR  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
A.R. SUTOPO

*Redaksi Pelaksana*

SOEBAGYO  
Pambudi SAKSANA  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Perang Ekonomi dalam Dunia yang Interdependen <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	1030
--	------

Pengaruh Ekonomi Dunia pada Ekonomi Indonesia Dasawarsa 1990-an <i>Hadi SOESASTRO</i>	1043
---	------

Evaluasi Perekonomian Nasional: Tiga Setengah Tahun Pertama Pelita IV <i>Anwar NASUTION</i>	1058
---	------

Tumbuhnya Pengusaha Aceh: Studi Kasus Pengusaha Kontraktor dan Leveransir di Lhok Seumawe <i>Iwan P. HUTAJULU</i>	1071
--	------



# Perang Ekonomi dalam Dunia yang Interdependen

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Ketidakberdayaan (*Wehrlosigkeit*) musuh yang disebut oleh von Clausewitz sebagai tujuan perang<sup>1</sup> memerlukan tidak saja penghancuran angkatan perang musuh, tetapi juga penghancuran atau penguasaan setiap potensi yang dapat membantu musuh mengakhiri ketidakberdayaannya. Karena itu, tidak sedikit Perjanjian Perdamaian yang tidak lebih daripada gencatan senjata, sementara mengandung unsur-unsur yang dapat disebut sebagai kelanjutan perang dengan perlengkapan lain. Perjanjian Versailles tidak saja mengandung demiliterisasi Jerman yang kalah, tetapi juga reparasi yang menurut John M. Keynes sendiri, seorang perunding Inggris dalam Konferensi Perdamaian Paris, melebihi kemampuan Jerman<sup>2</sup> dan hanya beberapa tahun kemudian menjadi ladang subur bagi nasionalisme terbiadab yang pernah disaksikan manusia.

---

Makalah yang disampaikan pada SESKOAL, Jakarta, tanggal 28 Juli 1987.

<sup>1</sup>Dalam keadaan seperti itulah suatu negara kehilangan kemauan untuk menentang apa pun yang didiktekan oleh penakluknya. Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, edisi ke-18 (Bonn: Duemmlers Verlag, 1972), hal. 194-195. Tetapi merupakan pertanyaan yang sangat besar apakah keadaan seperti ini dapat dieapai dan dipertahankan tanpa pemusnahan bangsa musuh.

<sup>2</sup>Sebenarnya Perjanjian Versailles dapat juga disebut sebagai perang ekonomi dengan syarat-syarat yang didiktekan oleh sekutu di bawah ancaman penerusan blokade atas Jerman yang sudah dilanda kelaparan. Tujuannya adalah pelumpuhan Jerman. Woodrow Wilson, yang semula menentang aneksasi dan kontribusi tidak berdaya menghadapi Georges Clemenceau yang menghendaki pelumpuhan Jerman untuk selama-lamanya, dan David Lloyd George yang mengikuti kurs Clemenceau karena takut kehilangan jabatan. Alhasil, yang disebut perdamaian antara lain berisi aneksasi wilayah yang dihuni oleh 7,6 juta penduduk Jerman dengan produksi batubara sekitar 61 juta ton/tahun; pengiriman paksaan batubara kepada Perancis, Italia, Belgia dan Luxemburg sebesar 40 juta ton/tahun selama 10 tahun; penyerahan kepada sekutu semua kapal dagang berbobot lebih dari 1.600 GRT, separuh dari kapal berbobot antara 1.000-1.600 ton, seperempat dari armada perikanan dan seperlima dari armada sungai; 5.000 lokomotif dan 150.000 gerobak kereta api. Semua investasi dan kekayaan Jerman di luar negeri akan dikonsiskasi dan reparasi sebesar £6,6 milyar harus dibayar kepada sekutu. Tentu saja di samping

Dengan kata lain, ketidakberdayaan musuh memerlukan juga penggunaan perlengkapan non-militer. Frekuensinya dapat justru meningkat karena kedahsyatan perang militer yang oleh von Clausewitz dianggap tidak dapat menghindari hukum eskalasi (*Zweite Wechselwirkung*), sudah semakin prohibitif dalam arti sangat menakutkan. Kenyataannya, paruhan kedua abad ini yang oleh banyak orang disebut sebagai masa interdependensi sudah menyaksikan berbagai perang non-militer.

Ke dalam perang non-militer dapat dimasukkan perang propaganda yang dapat semakin penting dalam hidup yang semakin padat informasi. Tahun 1980 yang lalu banyak negara termasuk Indonesia memboikot Olympiade Moskow sebagai balasan terhadap penyerbuan Afghanistan oleh Uni Soviet setahun sebelumnya dan peristiwa ini hanya satu di antara banyak peristiwa serupa. Tetapi yang menjadi perhatian tulisan ini hanya perang yang menggunakan perlengkapan ekonomik dan karena itu disebut sebagai perang ekonomik (*economic warfare*).

Penulisan ini tidak mempunyai hubungan apa pun dengan friksi-friksi perdagangan yang sering terjadi belakangan ini dan secara terburu-buru disebut oleh banyak orang sebagai perang ekonomi. Mungkin juga ia tidak tepat waktu bagi kebanyakan orang karena sanksi-sanksi ekonomi yang sekarang masih berlaku sudah dianggap lumrah. Tetapi kenyataan bahwa perang ekonomi masih saja digunakan oleh pemimpin-pemimpin dunia walaupun lingkungan sudah sangat tidak kondusif bagi keberhasilannya, kiranya adalah alasan yang cukup untuk mendiskusikan perang ekonomi, strateginya, pendekatannya dan akhir beberapa perang ekonomik yang pernah pecah sesudah Perang Dunia II. Tetapi kesimpulan pokoknya adalah bahwa perang ekonomi seperti yang menggunakan embargo, dalam kata-kata Gunnar Adler-Karlsson adalah: "... suatu ekspresi dari rasa muak yang dalam atas tindakan-tindakan suatu pemerintahan asing, tetapi pada saat yang sama juga dari suatu ketidakmampuan untuk berbuat apa pun tentang hal itu,"<sup>3</sup> atau seperti sanksi ekonomi yang menurut Margaret Doxey adalah: "... alat-alat tumpul

---

syarat-syarat di atas masih ada demiliterisasi dan hukuman moral. Sebelum ditandatangani pun Keynes sudah meramalkan bahwa pelaksanaan perjanjian di atas akan bermuara pada eksplosi baru. Dan memang terbukti Jerman tidak sanggup memikul beban "perdamaian." Dalam Pemilu bulan Juli 1932 NSDAP Hitler sudah keluar sebagai partai dengan suara terbanyak. Apa yang terjadi setelah kenaikan Hitler, pertama-tama adalah nulifikasi Perjanjian Versailles. Tentang episode ini lihat misalnya Major-General J.F.C. Fuller, *The Conduct of War 1789-1961* (London: Eyre Nethuen, 1972), terutama Bab XII, hal. 217-247. Lihat juga Theodor Schieder, *Die Neuordnung Europas auf der Pariser Friedenskonferenz*, dalam *Handbuch der Europaeischen Geschichte*, Vol. 7, Theodor Schieder ed. (Stuttgart: Ernst Klett, 1979), Buku I, hal. 113-138.

<sup>3</sup>Gunnar Adler-Karlsson, *The Efficiency of Embargoes and Sanctions*, dalam *Economic Warfare or Detente: An Assessment of East-West Economic Relations in the 1980s*, ed. Reinhard Rode and Hans-D. Jacobsen (Boulder: Westview Press, 1985), hal. 289.



yang mungkin tidak mengenai sasarannya yang benar dan bahkan makan tuan."<sup>4</sup>

## PENGERTIAN: MAKSUD NON-EKONOMIK

Pengertian perang ekonomik dapat sangat sempit atau sangat luas. Holsti misalnya mengatakan bahwa: "Perang ekonomi adalah kebijakan-kebijakan ekonomi yang dipergunakan sebagai tambahan pada operasi-operasi militer selama masa perang. Tujuannya adalah mempertahankan atau menguasai sumber-sumber strategis sehingga pasukan-pasukan militer dapat beroperasi dengan kekuatan maksimal, atau mencegah musuh menguasai sumber-sumber ini sehingga kemampuannya untuk bertempur akan menjadi lemah."<sup>5</sup> Tetapi batasan ini kiranya terlalu sempit walaupun mempunyai keuntungan karena mengurangi kekaburan dengan mengatakan bahwa hanya dalam masa perang (militer) saja ada perang ekonomik.

Sebaliknya sangat luas adalah pengertian yang diberikan dalam *Encyclopedia Americana* dengan menggunakan perang ekonomik untuk menamai "berbagai bentuk persaingan antar-bangsa-bangsa."<sup>6</sup> Tarif, kuota impor atau alat lain yang bermaksud memperbaiki posisi ekonomik atau finansial suatu bangsa, menurut pengertian luas ini adalah perlengkapan perang ekonomik. Pengertian ini kiranya terlalu luas. Tarif atau bahkan kuota impor mungkin saja dikenakan oleh suatu bangsa tanpa niat bermusuhan dengan bangsa lain. Sangat penting kiranya adalah tujuan yang hendak dicapai melalui penggunaan perlengkapan ekonomik tertentu. Kalau ia bersifat ekonomik saja seperti pemajuan produksi dalam negeri atau penjaminan penawaran dalam negeri, penggunaan kata perang kiranya adalah salah tempat. Lain halnya kalau yang dikejar melalui penggunaan perlengkapan ekonomik adalah tujuan non-ekonomik, kejadiannya kiranya dapat disebut sebagai perang ekonomik, meskipun pembatasan ini juga tidak bebas dari kesembarangan.

Tujuan non-ekonomik tersebut dapat sangat beraneka-ragam. Ia dapat berupa kesadaran bahwa negara tertentu sudah melanggar asas tertentu. Barangkali Presiden Carter sendiri pun tidak percaya bahwa embargo padi-padian yang dikenakannya akan mengubah sikap Uni Soviet tentang Afghanistan. Tetapi melalui embargo itu Amerika Serikat menjelaskan betapa ia menentang penyerbuan Soviet terhadap Afghanistan. Namun demikian, perang ekonomik adalah terlalu mahal kalau bertujuan hanya untuk menun-

<sup>4</sup>Margaret Doxey, "Economic Sanctions: Benefits and Costs," *World Today* (Desember 1980): hal. 488.

<sup>5</sup>K.J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, edisi ke-2 (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1974), hal. 255.

<sup>6</sup>*Encyclopedia Americana*, jilid , hal. 601.

jukkan sikap. Dalam kebanyakan hal yang dikejar melalui perang ekonomik adalah lebih daripada sekedar unjuk-rasa. Ia dapat berupa hukuman seperti embargo dan boikot tahun 1948 yang dikenakan oleh Uni Soviet dan negara komunis lain atas Yugoslavia karena ketidakmauan Tito untuk mengakui dominasi Uni Soviet dalam hal-hal yang menyangkut ideologi dan politik.<sup>7</sup> Amerika Serikat mengenakan sanksi-sanksi ekonomi atas Kuba dalam tahun-tahun belakangan lebih banyak sebagai hukuman daripada sebagai upaya untuk memutar roda sejarah di Kuba.<sup>8</sup>

Tetapi dalam kebanyakan hal, tujuan perang ekonomi tidak kurang daripada perubahan sikap negara sasaran dalam arti supaya negara itu mengambil sikap yang didiktekan oleh negara pemrakarsa. Uni Soviet menghentikan perdagangan dengan Finlandia dalam bulan November 1958 untuk memaksa Finlandia membentuk suatu pemerintah yang lebih bersahabat dengan Moskow.<sup>9</sup> Tahun 1948 Uni Soviet menutup semua jalan darat ke Berlin Barat dalam apa yang dikenal sebagai "Blokade Berlin." Dengan pengumuman bahwa Berlin Barat tidak akan dapat dihidupi oleh sekutu Barat melalui "jembatan udara," Uni Soviet berharap dapat memaksa Amerika Serikat, Inggris dan Perancis untuk meninggalkan Berlin Barat atau menyerahkannya ke pangkuan Uni Soviet.<sup>10</sup> Presiden Carter memblokir harta Iran pada bank-bank Amerika Serikat di dalam maupun di luar Amerika Serikat dengan tujuan memaksa Khomeini mengakhiri penyanderaan yang melatarbelakangi boikot ini.<sup>11</sup> OAPEC (*Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*) mengenakan embargo minyak atas negara-negara industri dengan tujuan untuk melemahkan dukungan mereka pada Israel. Dari tahun 1965 sampai 1979 Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenakan sanksi-sanksi ekonomi atas Rhodesia untuk menolak deklarasi independen unilateral tahun 1965, dan pengakhiran "apartheid" adalah tujuan dari sanksi-sanksi yang dikenakan oleh PBB, Commonwealth, Masyarakat Eropa dan kelompok lain atas Afrika Selatan.

Akhirnya, hubungan ekonomi Timur-Barat adalah contoh hubungan ekonomi yang sangat rawan terhadap perang ekonomik. Sejak tahun 1949, secara terhasia Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya melalui COCOM (*Coordinating Committee*) mengenakan larangan ekspor teknologi tinggi dan/atau berkegunaan-ganda (*dual use*) ke negara-negara komunis untuk

<sup>7</sup>Holsti, *International Politics*, hal. 246-247.

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Louis J. Halle, *Der Kalte Krieg Ursachen, Verlauf, Abschluss* (Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 1969), hal. 170-171.

<sup>11</sup>Lihat Robert Carswell, "Economic Sanctions and the Iran Experience," *Foreign Affairs* (Winter 1981-1982): hal. 247-265.



memperlambat kemajuan teknologi yang bersangkutan di negara-negara komunis. Dalam tahun 1981-1983 penjadwalan ulang utang Polandia kepada Barat digunakan oleh Barat untuk meraih konsesi dari Pemerintah Polandia dalam hubungan dengan *Martial Law* dan gerakan buruh "Solidaritas."<sup>12</sup> Singkatnya, penggunaan perlengkapan ekonomi dalam pengejaran tujuan non-ekonomik sudah hampir merupakan sesuatu yang lumrah. Dalam hal tertentu seperti Perjanjian Versailles yang hampir terulang dalam Rencana Morgenthau,<sup>13</sup> yang dikejar tersebut bahkan tidak kurang dari pelumpuhan suatu bangsa.

Tentu saja ada perbedaan pendapat tentang kewajaran pengejaran tujuan-tujuan non-ekonomik dengan bantuan perlengkapan ekonomik. Perbedaan ini tidak mudah ditelusuri karena dipengaruhi oleh sangat banyak faktor seperti pandangan politik dasar seseorang, partai seseorang, dan profesi seseorang. Antara pandangan dasar politik dan perkiraan tentang kemampuan perang ekonomik tampaknya ada hubungan timbal-balik. Yang menganggap perang ekonomi sebagai sesuatu yang wajar akan menganggapnya sebagai perlengkapan yang efektif dan sebaliknya.

Tidak heran bahwa penerusan perang dengan perlengkapan ekonomik yang tampaknya sudah setua civilisasi manusia sendiri senantiasa diliputi oleh kontroversi. Ada yang menganggapnya sebagai yang perlu di antara unsur-unsur strategi suatu bangsa dalam hubungannya dengan bangsa lain.<sup>14</sup> Tetapi seperti telah disinggung di depan ada juga yang menganggapnya sebagai cermin ketidakberdayaan menghadapi bangsa lain. Ke dalam kelompok ini termasuk Adler-Karlsson dan Margaret Doxey. Ada juga yang menentangnya karena mengkhawatirkan biaya ekonomik yang sering harus dipikul oleh orang-orang di luar pemerintah sendiri seperti yang berupa peluang usaha yang hilang.<sup>15</sup> Dan ada juga yang mendukung perang ekonomik dengan negara tertentu seperti negara komunis, tetapi menentangnya kalau dikenakan atas negara lain seperti Afrika Selatan. Diskusi mengenai niat Amerika Serikat menggagalkan proyek pipa gas dari Ural ke Eropa Barat dan ekspor gandum

<sup>12</sup>Abraham S. Becker, *Economic Leverage on the Soviet Union in the 1980s* (Santa Monica: Rand Corporation, 1984), hal. 45-67.

<sup>13</sup>Inti rencana ini adalah pengakhiran riwayat Jerman sebagai negara industri. Sarana produksi industrial yang belum hancur karena perang, menurut Morgenthau Jr., perlu dihancurkan, begitu juga pertambangan. Tetapi sejak semula Departemen Luar Negeri Amerika Serikat sudah menentang rencana ini, begitu juga PM Churchill. Lihat Michael Freund, *Deutsche Geschichte* (Munich: Bertelsmann, 1979), hal. 1469-1472.

<sup>14</sup>Lihat misalnya Samuel P. Huntington, "Trade, Technology and Leverage: Economic Diplomacy," dalam *Foreign Policy*, No. 32 (Fall 1978): hal. 63-81, dan Louis J. Walinsky, "Coherent Defense Strategy: The Case for Economic Denial," dalam *Foreign Affairs* (Winter 1982/1983): hal. 272-291.

<sup>15</sup>Lihat misalnya Otto von Amerongen, "Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?," dalam *International Security*, Vol. 5 (1980): hal. 159-167.



Amerika Serikat ke Uni Soviet mengungkap dengan jelas bahwa sikap tentang perang ekonomik dipengaruhi lebih banyak oleh kepentingan nasional yang sering sangat tergantung pada situasi di samping didefinisi secara sembarangan oleh yang berkuasa, daripada oleh ideologi.

## PENDEKATAN-PENDEKATAN

Sudah berkali-kali kata-kata sanksi ekonomi, boikot, dan embargo disebut di depan tanpa penjelasan. Kata-kata itu adalah bagian dari pendekatan-pendekatan yang sering ditempuh dalam penyelenggaraan perang ekonomik. Dengan sendirinya sudah timbul pertanyaan tentang keaneka-ragaman pendekatan dan persenjataan perang ekonomik yang tampaknya tidak kalah dibanding dengan perang militer.

Perang ekonomik terpanjang dan sampai sekarang masih berlangsung adalah yang dilancarkan oleh Amerika Serikat bersama sekutunya terhadap Uni Soviet bersama sekutunya pula dan yang dikenakan oleh negara-negara Arab atas Israel. Tidak mengherankan kalau strategi atau pendekatan perang ekonomik sangat kuat dipengaruhi oleh temuan-temuan yang menyangkut perang ekonomik Amerika Serikat-Uni Soviet.

Dalam arti luas seperti dikatakan di depan, perang ekonomik dapat menggunakan "strategi denial" yang melalui pembatasan aliran sumber ke negara sasaran menghambat pertumbuhan ekonomik yang pada gilirannya berarti menghambat kemampuan militer negara sasaran. Strategi denial ini dapat bersifat total, umum atau terbatas pada sektor-sektor tertentu saja. "Dalam hal yang mana pun pendekatan itu ditujukan untuk membatasi keuntungan-keuntungan perdagangan yang dapat diperoleh oleh negara sasaran dengan membatasi tingkat atau komposisi perdagangan."<sup>16</sup> Apakah negara pemrakarsa akan memilih denial total, umum atau terbatas, tergantung pada beberapa faktor, antara lain kecukupan perlengkapan tersebut dibanding dengan tujuan yang hendak dicapai. Lain dengan "strategi leverage" yang bermaksud: "tidak untuk melemahkan, tetapi untuk memanfaatkan kerawanan negara sasaran melalui penerapan suatu keuntungan negara pemrakarsa agar dapat mempengaruhi keputusan-keputusan politik negara sasaran."<sup>17</sup> Sebaliknya, keputusan-keputusan politik negara sasaran dapat juga dipengaruhi melalui "strategi benefaction," yang berbeda dengan dua yang terdahulu, berisi bantuan sumber yang memungkinkan negara sasaran mencapai tingkat kesejahteraan yang melebihi taraf yang dimungkinkan oleh sumber-sumbernya sendiri.

---

<sup>16</sup>Lihat Judith C. Fernandez, *Modelling Economic Leverage* (Santa Monica: Rand Corporation, 1984), hal. 2. Catat bahwa pengarang ini menganggap hanya strategi denial total yang termasuk ke dalam perang ekonomik.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 3.



Pembatasan aliran sumber ke negara sasaran atau penggunaan "lever" tertentu oleh negara pemrakarsa dapat mengambil berbagai bentuk. Amerika Serikat, misalnya, yang menganggap bahwa ekspor gandumnya yang dahulu memang sangat besar ke Uni Soviet adalah vital bagi yang terakhir, mengenakan *embargo* atau penghentian ekspor gandum dengan harapan dapat mempengaruhi politik Afghanistan Uni Soviet. Ini adalah contoh "leverage." Kerawanan Uni Soviet terletak dalam ketergantungannya pada impor, terutama impor dari Amerika Serikat, sesedikitnya menurut perkiraan pendukung *embargo*. Agak lain halnya dengan *embargo* teknologi tinggi dan teknologi berkegunaan ganda yang merupakan bagian dari strategi denial. *Embargo* seperti ini tidak harus didasari oleh asumsi bahwa negara sasaran tidak akan dapat mengembangkan teknologi tertentu tanpa impor dari negara pemrakarsa. Sudah cukup kalau diasumsi bahwa *embargo* tersebut memperlambat dan/atau mempermahal pengembangan teknologi tertentu tersebut yang berarti keunggulan tertentu bagi negara pemrakarsa.

Sebagai perlengkapan perang ekonomik, *embargo* biasanya menimbulkan pertentangan dalam negara pemrakarsa. Ia menimbulkan biaya besar<sup>18</sup> berupa kehilangan pasar ekspor yang sangat penting. Seperti dialami oleh Amerika Serikat dalam tahun 1981,<sup>19</sup> pengakhiran *embargo* tidak selalu dapat memulihkan pasar semula, dan kehilangan pasar seperti itu akan tercermin juga dalam berbagai neraca seperti neraca ketenagakerjaan. Biaya *embargo* dirasakan paling dahulu oleh negara pemrakarsa dan karena itu *embargo* biasanya ditentang secara kuat oleh kelompok yang kepentingannya tersentuh secara langsung seperti petani dalam kasus *embargo* gandum.

Lebih tidak langsung bagi negara pemrakarsa dan karena itu juga lebih diremehkan olehnya adalah biaya *boikot*, yaitu perlengkapan perang ekonomik yang juga sangat sering digunakan. Melalui perlengkapan ini keputusan politik negara sasaran hendak dipengaruhi oleh negara pemrakarsa dengan penghentian impor barang tertentu yang menurut perkiraan negara pemrakarsa akan menimbulkan biaya besar atas negara sasaran. Dalam menghadapi Fidel Castro, Amerika Serikat misalnya mengandalkan *boikot* gula yang terbukti tidak cukup kuat untuk mengubah keputusan politik Castro. Untuk memaksa Pemerintah Afrika Selatan mengubah politik apartheid-nya secara berbondong-bondong negara-negara Utara dan Selatan, Timur dan Barat mengenakan *boikot* atas besi dan baja dan berbagi produk lain asal Afrika Selatan, di samping mengenakan atau mengancam mengenakan *embargo*, ter-

---

<sup>18</sup>Kalau hanya kecil saja, "lever" atau aliran sumber yang dihambat tentu tidak cukup berbobot untuk mempengaruhi keputusan politik negara sasaran. Seandainya impor gandum Uni Soviet dari Amerika Serikat adalah kecil saja, ia tidak bernilai sebagai lever.

<sup>19</sup>Pangsa Amerika Serikat dalam impor gandum Uni Soviet turun dari rata-rata 65% dalam tahun 1975/1976-1979/1980 (sebelum *embargo*) menjadi 35% dalam tahun 1981/1982 (sesudah *embargo*). Lihat Becker, *Economic Leverage*, hal. 33-34.



masuk embargo jasa penerbangan.<sup>20</sup> Boikot bahkan dapat dan tampaknya juga disalahgunakan dalam kasus Afrika Selatan, sebagai selubung proteksionisme.

Tentu saja salah untuk menganggap bahwa biaya boikot dipikul semata-mata oleh negara sasaran. Penghentian impor tidak selalu berarti berkat walaupun kelompok kepentingan yang menggunakan tameng nasionalisme sering mengatakan demikian. Amerika Serikat dan Eropa Barat tidak memboikot "bahan-bahan strategik" Afrika Selatan<sup>21</sup> karena boikot seperti itu akan menghantam industri-industri penting pemboikot sendiri, termasuk industri kapal terbang kecuali kalau negara-negara ini bersedia mengimpor bahan-bahan tersebut dari Uni Soviet.

Dengan kata lain, pemboikotan pun tidak semudah seperti membalik-tangan. Bahkan negara-negara sekitar Afrika Selatan pun dipaksa oleh kenyataan-kenyataan ekonomiknya untuk tetap berhati-hati dalam mengenalkan sanksi atas Afrika Selatan. Apa yang dilakukan oleh banyak negara melalui boikot atas Afrika Selatan lebih banyak adalah pekerjaan humas dalam arti memberi sedikit bukti bagi politik anti-apartheid mereka daripada menimbulkan kerusakan yang berarti pada ekonomi Afrika Selatan. Botha juga menyadari bahwa boikot oleh negara-negara lain belum akan menimpakan bahan-bahan strategik yang justru membentuk tulang-punggung ekonomi Afrika Selatan. Singkatnya, dalam banyak hal boikot memang lebih mudah daripada embargo untuk diumumkan oleh negara pemrakarsa, tetapi dalam beberapa hal ia juga dihindari karena biaya yang prohibitif.

Suatu negara yang sudah mengembargo dan memboikot -- gabungan kedua perlengkapan ini dapat disebut sebagai isolasi -- negara sasaran dapat mempergencar serangannya melalui apa yang dikenal sebagai "pendaftar-hitaman" (*black-listing*). Negara-negara Arab yang berusaha mempengaruhi keputusan politik Israel melalui perang ekonomik misalnya dapat memperbesar kerusakan ekonomik Israel dengan mendaftarkan atau menyisih-

<sup>20</sup>Dewasa ini perang ekonomik yang bertujuan menghapus apartheid Afrika Selatan sudah bersifat global menurut keikutsertaan negara-negara walaupun masih tetap dan tampaknya akan tetap selektif menurut sasaran-sasarannya. Yang diboikot oleh Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa misalnya adalah besi dan baja, dan hasil tekstil yang tidak menyentuh "tulang punggung" ekonomi Afrika Selatan yang tampaknya terletak dalam emas dan berlian yang justru tidak terkena boikot. Bagi yang ingin mempelajari perang ekonomik kasus ini adalah yang sangat menarik. Lihat misalnya buku yang deskriptif dan non-emosional dari J.P. Hayes, *Economic Effects of Sanctions on Southern Africa* (London: Trade Policy Research Centre, 1987).

<sup>21</sup>Ke dalam material strategik termasuk chrom, cobalt, mangan dan kelompok platinum yang banyak dipergunakan dalam industri kendaraan bermotor. Mereka disebut strategik antara lain justru karena perdagangan dunianya didominasi oleh satu atau dua negara saja, dalam hal ini Afrika Selatan dan Uni Soviet. Yang berminat lihat United States Office of Technology Assessment, *Strategic Materials: Technologies to Reduce US Import Vulnerability* (Washington, D.C.: 1985).

kan di negara pemrakarsa perusahaan-perusahaan yang mempunyai hubungan bisnis dengan Israel. Pendaftaran hitaman dapat bersifat umum, tetapi juga dapat selektif.

Masih banyak perlengkapan perang ekonomik yang dapat dipilih oleh suatu negara pemrakarsa. Ekonomi negara sasaran dapat dilemahkan oleh tindakan-tindakan yang menaikkan harga bahan-bahan impor penting negara sasaran sedemikian hingga arus barang ke negara sasaran berhenti atau mengalir dengan menguras devisanya. Pendekatan ini dikenal sebagai *preemptive buying* (pengurusan pasar) yang tentu mensyaratkan ketersediaan valuta di pihak pemrakarsa. Sebaliknya, ketergantungan suatu negara sasaran pada ekspor barang tertentu dapat juga dieksploitasi melalui pelepasan cadangan yang sudah ditimbun sebelumnya. Pendekatan ini dapat disebut "pembanjiran pasar" yang juga mensyaratkan ketersediaan dana bagi penimbunan perseediaan.

Tentu saja berbagai perlengkapan perang ekonomik dapat digunakan serentak. Dan memang, perang ekonomik juga kiranya tunduk pada *zweite wechselwirkung* yang disebut oleh von Clausewitz, yaitu pengaruh timbal-balik yang mendorong penggunaan perlengkapan yang terdahsyat. Seandainya Amerika Serikat sungguh-sungguh menganggap sangat penting pelemahan ekonomi Uni Soviet melalui perang ekonomik, maka denial misalnya cenderung akan bersifat total.

## FAKTOR-FAKTOR DI BALIK KEGAGALAN

Adalah sangat susah mencari kasus-kasus perang ekonomik yang dapat dianggap sebagai contoh yang baik dari keberhasilan pengejaran tujuan politik dengan menggunakan perlengkapan ekonomik. Walaupun Yugoslavia akhir tahun 1940-an sangat tergantung pada Uni Soviet, sanksi yang dikenakan oleh negara-negara komunis terhadapnya bukan saja tidak berhasil memaksa Tito untuk mengakui dominasi Uni Soviet tetapi malahan sebaliknya melahirkan tipe baru sosialisme riil, yaitu *workers' self-management*<sup>22</sup> yang dirancang dan dipropagandakan oleh Milovan Djilas dan Eduard Kardelj sebagai perwujudan "koperasi produsen" Karl Marx, yaitu yang justru bertentangan dengan ekonomi Stalinis yang di samping sentralistis juga tidak memberi tempat terhormat pada buruh.

Blokade oleh Amerika Serikat juga tidak berhasil membalik sejarah Kuba. Gula Kuba ternyata juga manis di luar Amerika Serikat, yaitu negara-negara sosialis. Meskipun hampir semua bangsa sudah mengenakan satu atau beberapa sanksi ekonomik atas Afrika Selatan, apartheid masih hidup dan

<sup>22</sup>Lihat Christopher Prout, *Market Socialism in Yugoslavia* (New York: Oxford University Press, 1985), hal. 11-14.



Pemerintah Afrika Selatan belum menganggap perlu untuk mengakhirinya. Keberhasilan ASEAN untuk meyakinkan banyak negara tentang keperluan pengenaan sanksi ekonomi atas Vietnam<sup>23</sup> dan kenyataan bahwa sejumlah bantuan yang sudah disetujui sekalipun ditanggihkan oleh negara atau badan tertentu ketika Vietnam menghadapi kekurangan sumber,<sup>24</sup> tidak berhasil memaksa Vietnam untuk mengubah politik Kamboja-nya sesuai dengan yang dikehendaki ASEAN. Namun demikian, menurut Hufbauer dan Schott, 40% dari 99 kasus sanksi ekonomi antara 1914-1983 mencapai sasaran yang dikehendaki,<sup>25</sup> walaupun metodologi yang digunakan meragukan.<sup>26</sup>

Penonjolan kasus-kasus kegagalan di atas sedikit banyak mengungkapkan ketidaksetujuan penulis terhadap pelanjutan perang dengan menggunakan perlengkapan ekonomik. Sebenarnya bukan pekerjaan mudah untuk menilai keefektifan prang ekonomik. Ada kalanya negara pemrakarsa tidak mengumumkan secara jelas tujuan yang dikejanya dengan perang ekonomik. Banyak perang ekonomik seperti sanksi ekonomik yang dikenakan oleh Australia atas Perancis sehubungan dengan tes nuklir di Pasifik Selatan atau boikot besi dan baja Afrika Selatan oleh banyak negara, sejak semula adalah *lost case* dan hanya mempunyai arti simbolik.<sup>27</sup>

Pendukung perang ekonomik selalu dapat mengatakan bahwa perang ekonomik tertentu akan mencapai sasarannya seandainya dilangsungkan lebih lama.<sup>28</sup> Dan tentu saja mereka dapat mengatakan bahwa kegagalan sering terjadi karena ketidakbulatan tekad negara pemrakarsa sehingga mengenakan senjata yang terlalu lemah dibanding dengan tujuan yang dikejar.<sup>29</sup> Argumen terakhir ini sekaligus juga berarti bahwa perang ekonomi pun mengandung

---

<sup>23</sup>Kalau dalam banyak kasus Amerika Serikat memaksa sekutunya mengenakan sanksi atas Uni Soviet, dalam kasus Vietnam adalah ASEAN yang mendesak Jepang, Australia, Masyarakat Eropa, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia untuk mengenakan sanksi atas Vietnam. Lihat misalnya William Bach, "A Change in Cambodia," dalam *Foreign Policy* (Spring 1986): hal. 80.

<sup>24</sup>Apa yang tidak diperoleh Vietnam dari Jepang dan negara-negara non-komunis lain ternyata diperolehnya dari Uni Soviet. Lihat misalnya Sheldon W. Simon, "The Indochina Imbraglio and External Interest," dalam *Australian Outlook*, Vol. 37 (Agustus 1983): hal. 90.

<sup>25</sup>Sebagaimana dikutip oleh J.P. Hayes, *op. cit.*, hal. 6.

<sup>26</sup>Lihat Hedley Bull, "Economic Sanctions and Foreign Policy," dalam *The World Economy*, Vol. 7 (Juni 1984): hal. 218-222. Dalam resensi ini tiga buku baru mengenai sanksi ekonomik dibahas dengan panjang-lebar.

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 219.

<sup>28</sup>Argumen ini misalnya digunakan oleh Alan Abouchar ketika mengkritik keputusan Reagan mengakhiri embargo gandum atas Uni Soviet. Lihat tulisannya, "The Case for the US Grain Embargo," dalam *The World Today*, Juli-Agustus 1981, hal. 227-281.

<sup>29</sup>Ini adalah contoh penting dari kesulitan metodologis dalam pengiraan keefektifan perang ekonomik. Tentang ini lihat resensi yang disebut terdahulu dan Fernandez, *Modelling Economic Leverage*.



tekanan untuk menggunakan senjata yang terdahsyat yang dapat memaksa negara sasaran untuk memulai perang militer sebagaimana blokade yang dikenakan Amerika Serikat adalah di antara faktor-faktor yang mendorong Jepang untuk menyerbu Pearl Harbour.

Terlepas dari apakah di masa silam lebih banyak perang ekonomik yang gagal daripada yang berhasil, dalam dunia berteknologi tinggi sekarang di mana barang dan jasa dapat bergerak sangat cepat mengikuti perubahan kondisi pasar yang pada gilirannya tersiar secara cepat sekali ke segala penjuru, banyak faktor-faktor yang semakin membatasi kemampuan perang ekonomik. *Pertama*, setiap perang ekonomik menimbulkan biaya di negara pemrakarsa. Kalau itu embargo, yang terpukul paling dahulu adalah pengekspor, lalu tenaga kerja, dan tentu juga pemerintah. Kalau itu boikot, yang pertama merasakan biaya adalah pengimpor, lalu konsumen. Singkatnya, di dalam negeri sendiri pemrakarsa sudah harus menghadapi tentangan yang semakin keras, semakin besar biaya yang harus dipikul karena tujuan yang ambisius misalnya. Apakah nasionalisme dapat diandalkan untuk mematahkan tentangan ini adalah pertanyaan yang sangat besar, lebih-lebih dalam negara di mana perumusan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kelompok kepentingan.

*Kedua*, dalam lingkungan seperti yang berlaku sekarang setiap negara mempunyai peluang yang baik untuk mempertahankan diri terhadap "serbuan" ekonomik atau sesedikitnya untuk mencegah kemenangan total bagi negara pemrakarsa. Mula-mula negara sasaran akan mengetatkan ikat-pinggang. Tetapi dalam perjalanan waktu upaya-upaya swasembada dan substitusi akan mendatangkan hasil. Penguasaan karet alam melalui pendudukan Asia Tenggara oleh Jepang misalnya sangat mendorong kemajuan dalam karet sintetik yang pada akhirnya menguasai bagian besar dari keseluruhan pasar karet.<sup>30</sup> Hukum yang sama juga masih bekerja ketika OPEC berusaha mengeruk terlalu banyak dari pasar minyak yang oligopolistik. Dan daya kerja hukum ini bukannya melemah, melainkan menguat berkat kemajuan teknologi yang memperbesar peluang-peluang substitusi. Karena itu, kemauan negara sasaran untuk menentang tuntutan pemrakarsa yang mengenakan sanksi ekonomi, cenderung membesar daripada mengecil.

*Ketiga*, salah satu berkat interdependensi adalah kemudahan relatif bagi suatu negara yang menghadapi keadaan darurat untuk berpaling kepada negara lain. Kuba yang diblokade Amerika Serikat berpaling pada Uni Soviet; Yugoslavia yang diblokade negara-negara komunis berpaling pada negara-

---

<sup>30</sup>Ini adalah contoh yang penting dari dampak bumerang perang ekonomik walaupun yang terkena bumerang tersebut dalam kasus ini bukan Jepang yang merupakan pemrakarsa, melainkan negara-negara Asia Tenggara yang sudah merdeka. Contoh-contoh serupa dapat dilihat dalam Nathan Sosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). Lihat juga Djisman S. Simandjuntak, "Membalas Drucker dalam Konteks Indonesia," dalam *Prisma* (Februari 1987): hal. 14-32.



negara lain; Vietnam yang dihadapkan pada embargo kredit dunia Barat berpaling ke Uni Soviet; dan Uni Soviet yang menghadapi embargo gandum Amerika Serikat berpaling pada sekutu atau sahabat Amerika Serikat, terutama Argentina, Australia dan Masyarakat Eropa.

Memang kepentingan ekonomi memainkan peran yang penting sekali dalam hubungan ini. Embargo oleh negara tertentu pada umumnya akan dilihat oleh pengeksport lain sebagai kesempatan emas untuk mendapat pasar yang lukratif. Hal serupa juga berlaku bagi boikot. Singkatnya, tidak ada negara yang samasekali tidak tergantikan dalam hubungan ekonomi. Eropa Barat sekalipun tidak dapat dipaksa oleh Amerika Serikat untuk mendukung setiap perang ekonomik yang dilancarkan. Bukan hanya satu dua kali saja hubungan Amerika Serikat dengan sekutunya menjadi tegang karena kegigihan Eropa Barat menentang perang ekonomi yang dilancarkan Amerika Serikat terhadap negara-negara komunis seperti digarisbawahi oleh Karlsson dalam bukunya yang dikutip di depan.

*Akhirnya*, berbeda dengan banyak jenderal yang cenderung menganut garis keras terhadap musuhnya, ekonom pada umumnya tidak simpatik dengan perang ekonomik. Tetapi di luar ekonom pun kiranya sudah semakin sulit mencari orang-orang yang percaya pada perang ekonomik.

## EKSTERNALITAS BURUK

Daftar faktor-faktor yang memperlemah kemampuan ekonomik masih dapat diperpanjang. Faktor-faktor itu diketahui oleh kebanyakan pembuat keputusan di negara pemrakarsa maupun negara sasaran sebagaimana mereka dan para jenderal mengetahui bahwa perang militer tidak mengubah sikap politik rezim yang diperangi. Namun demikian, perang ekonomik tetap saja terjadi, apakah untuk memuaskan kebutuhan pemerintah akan perbuatan tertentu<sup>31</sup> ataukah untuk memenuhi tuntutan kelompok kepentingan yang mungkin saja kecil, tetapi ditakuti oleh politisi. Padahal, setiap perang mempunyai eksternalitas buruk di samping dampak langsung yang mungkin tidak terasa di kantor departemen luar negeri tetapi dapat sangat terasa di kantor departemen sosial dan tenaga kerja suatu bangsa.

Salah satu eksternalitas terburuk dari perang ekonomik adalah pengejaran swasembada yang di banyak negara dewasa ini praktis adalah buta biaya, walaupun harus digarisbawahi bahwa pertimbangan keamanan hanya satu di antara banyak alasan pengejaran swasembada. Sangat jelas tampak ira-

<sup>31</sup>Perang suatu bangsa dalam porsi besar terkadang adalah perang pemimpinnya. Bagaimana ambisi pribadi, filsafat hidup pribadi, kompleks superioritas dapat berpengaruh besar atas jalannya perang dapat dilihat dalam Christopher Thorne, *Allies of a Kind: The United States, Britain and the War against Japan, 1941-1945* (London: Hamish Hamilton, 1978).

sionalitas itu dewasa ini di sektor pangan. Setiap negara yang mempunyai timbunan modal dan pengetahuan memproduksi surplus yang semakin besar dan berbiaya semakin tinggi. Kemudian dengan subsidi, surplus ini diobral di pasar dunia dengan akibat bahwa negara yang miskin modal dan teknologi semakin tidak berdaya dalam penyediaan pangannya walaupun biaya satuan bisa lebih rendah dari biaya satuan di negara yang padat modal dan pengetahuan, di samping kehilangan pasar ekspor yang juga dibanjiri oleh pangan obralan.<sup>32</sup> Ternyata daftar barang atau jasa yang mempunyai nilai strategis memanjang dalam perjalanan waktu. Ke dalamnya kini sudah termasuk besi dan baja, tekstil, semen, kapal dan seterusnya. Perpanjangan ini tidak mengherankan karena yang berminat dapat saja mengumpulkan argumen untuk mengatakan bahwa kancing di seragam serdadu tanpa mana sang serdadu tidak dapat berlari ke pertempuran, adalah sestrategik seperti mesiu.

"Senjata makan tuan" adalah sangat lumrah dalam perang ekonomik. Tetapi tidak hanya itu. Negara ketiga juga dapat menderita akibat perang ekonomik sebagaimana negara-negara sekeliling Afrika Selatan pasti menderita akibat sanksi-sanksi yang dikenakan oleh banyak negara atas Afrika Selatan. Negara sasaran sendiri mungkin saja juga menderita. Tetapi kerugiannya pada umumnya adalah terlalu kecil untuk mengubah keputusan politik seperti yang dikehendaki negara pemrakarsa. Itu berarti bahwa perang ekonomik menimbulkan *dead-weight loss* yang pasti juga diketahui oleh pemerintah negara pemrakarsa. Bahwa perang ekonomik tetap dilancarkan, adalah ungkapan ketidakberdayaan. Sayangnya, tidak ada alasan kuat untuk mengharapkan bahwa pemimpin-pemimpin dunia akan semakin bijaksana dalam menghadapi musuhnya. Bagaimanapun mahalnyanya dan bagaimanapun tidak efektifnyanya, perlengkapan ekonomik akan tetap digunakan untuk mencoba mendikte bangsa musuh.

---

<sup>32</sup>Bantuan pangan adalah unsur yang sangat tradisional dari "strategi benefaction," yaitu strategi untuk mempengaruhi keputusan politik bangsa lain melalui pemberian kemanfaatan ekonomik. Tetapi bantuan seperti ini yang sering disediakan dengan harga nol menghambat produksi lokal.



# Pengaruh Ekonomi Dunia pada Ekonomi Indonesia Dasawarsa 1990-an

Hadi SOESASTRO

## PENDAHULUAN

Pengaruh perkembangan eksternal atas suatu ekonomi cepat atau lambat akan menampakkan dirinya dalam posisi dan perkembangan neraca pembayaran ekonomi yang bersangkutan. Neraca pembayaran merupakan catatan mengenai segala transaksi ekonomi antara penduduk suatu negara dan negara-negara lain di dunia selama satu periode tertentu. Secara *ex post* neraca pembayaran tersebut selalu berimbang, artinya jumlah debit sama besarnya dengan jumlah kredit dalam keseluruhan transaksi.

Berbagai jenis transaksi ekonomi tersebut dapat dikelompokkan dalam neraca-neraca tersendiri. Neraca perdagangan barang (*merchandise account*) mencatat transaksi barang-barang, sedangkan neraca transaksi berjalan (*current account*) mencatat transaksi barang-barang dan jasa-jasa. Dalam pos jasa-jasa terdapat "transaksi" di bidang jasa perkapalan, turisme, jasa investasi dan jasa-jasa lainnya. Neraca transaksi berjalan juga mencatat "transfer," yaitu sumbangan-sumbangan yang diterima penduduk atau pemerintah dari luar atau yang diberikan kepada penduduk atau pemerintah di negara lain. Neraca modal (*capital account*) mencatat arus berbagai jenis modal, seperti bantuan pembangunan kepada pemerintah, pinjaman lainnya oleh pemerintah, penanaman modal asing, dan arus modal swasta lainnya, baik modal jangka panjang maupun modal jangka pendek.

Cara pengelompokan transaksi-transaksi tersebut mempengaruhi penetapan besarnya "surplus" atau "defisit" dalam neraca pembayaran suatu negara. Besarnya ketidakseimbangan (*imbalance*) dalam neraca pembayaran tergantung pada konsep yang melatarbelakangi pengertian mengenai surplus dan defisit itu sendiri.

Dewasa ini lazimnya disepakati bahwa posisi neraca pembayaran itu melibatkan dan mencerminkan keseluruhan transaksi yang bersifat otonom (*autonomous*), yaitu transaksi-transaksi yang dilakukan secara bebas atas dasar rangsangan ekonomi ataupun pertimbangan politis, terlepas dari keadaan neraca pembayaran secara keseluruhan. Transaksi yang bersifat otonom ini dibedakan dari transaksi yang bersifat akomodatif atau yang terpaksa dilakukan (*accomodating* atau *induced*) oleh otoritas moneter untuk menutup kesenjangan antara keseluruhan debit dan kredit dalam transaksi yang bersifat otonom. Dilihat dari segi terakhir ini, ketidakseimbangan (*imbalance*) atau *disequilibrium* dalam neraca pembayaran ditunjukkan oleh besarnya perubahan dalam cadangan devisa resmi.

Yang diartikan dengan "masalah neraca pembayaran" menyangkut posisi neraca pembayaran itu: apakah berada dalam ketidakseimbangan untuk satu periode yang singkat (misalnya satu tahun) ataukah secara kronis berada dalam ketidakseimbangan untuk beberapa tahun berturut-turut (*fundamental disequilibrium*).

Masalah neraca pembayaran yang dihadapi suatu ekonomi tidak harus bersumber dari luar ekonomi itu saja. Sebenarnya, defisit neraca pembayaran mencerminkan kelebihan (*excess*) keseluruhan pengeluaran suatu ekonomi dibandingkan dengan keseluruhan penerimaannya, dan bukan hanya kelebihan pengeluaran dibandingkan dengan penerimaan melalui transaksi internasional.<sup>1</sup>

Ditinjau dari rumusan ini, masing-masing neraca dalam neraca pembayaran dapat dilihat sebagai "jendela-jendela" ke dunia luar; melalui jendela-jendela tersebut kelebihan arus permintaan domestik akan arus penawaran domestik, atau sebaliknya, dimanifestir dalam transaksi internasional. Maka dari itu, defisit neraca transaksi berjalan berarti kelebihan arus permintaan domestik akan barang dan jasa. Defisit dalam neraca modal berarti kelebihan permintaan domestik akan surat-surat berharga dan segala bentuk penanaman modal yang memberikan hasil. Jika transaksi-transaksi otonom dirumuskan seperti ini, maka transaksi-transaksi yang bersifat akomodatif -- seperti terlihat dalam perubahan cadangan devisa resmi -- terjadi karena kelebihan arus permintaan domestik atau arus penawaran domestik terhadap uang.

Pendekatan moneter pada neraca pembayaran melihat surplus atau defisit dalam neraca-neraca transaksi otonom sebagai petunjuk bahwa pendapatan suatu ekonomi melampaui atau lebih rendah dari konsumsinya (absorpsi), dan karenanya dalam ekonomi tersebut terjadi akumulasi atau dekumulasi kekayaan (*asset*). Dengan rumusan ini maka transaksi akomodatif -- yaitu seperti yang tercermin dalam "neraca uang" (*money account*) -- secara lang-

---

<sup>1</sup>Lihat Sidney S. Alexander, "Effects of a Devaluation on a Trade Balance," *IMF Staff Papers*, Vol. II (April 1952): hal. 263-278.



sung dapat dipengaruhi oleh kebijaksanaan moneter. Tetapi pengaruh ini keli-  
hatannya juga mengenal batasnya. Jadi walaupun pendekatan moneter pada  
neraca pembayaran melihat neraca pembayaran itu sebagai gejala moneter,  
hal itu tidak berarti bahwa sumber dari masalah neraca pembayaran dan tin-  
dakan untuk mengatasinya harus semata-mata bersifat moneter.

Pengalaman Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini menunjuk-  
kan bahwa masalah neraca pembayaran yang dihadapi ternyata tidak cukup  
diatasi dengan tindakan-tindakan di bidang moneter, sementara sumber dari  
masalah itu banyak berasal dari perubahan-perubahan drastis dalam ekonomi  
dunia -- termasuk yang bersifat struktural. Ada kesan bahwa usaha mengatasi  
masalah neraca pembayaran terlampau dibebankan kepada kebijaksanaan  
moneter.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk meneliti perkembangan neraca pem-  
bayaran Indonesia di waktu lalu. Namun dari perkembangan neraca transaksi  
berjalan selama sekitar 20 tahun terakhir ini (Tabel 1) terlihat bahwa gejolak  
yang dialami untuk sebagian besar jelas bersumber dari perkembangan inter-  
nasional, seperti perubahan drastis harga minyak (1973-1974, 1979-1980,

Tabel 1

PERKEMBANGAN NERACA TRANSAKSI BERJALAN DALAM  
NERACA PEMBAYARAN INDONESIA, 1969/1970-1987/1988  
(Dalam Juta US\$)

Tahun	Neraca Transaksi Berjalan <sup>a</sup>	Tahun	Neraca Transaksi Berjalan <sup>a</sup>
1969/1970	- 501	1979/1980	+ 2.198
1970/1971	- 388	1980/1981	+ 2.131
1971/1972	- 448	1981/1982	-2.790
1972/1973	- 557	1982/1983	-7.039
1973/1974	- 756	1983/1984	-4.151
1974/1975	- 138	1984/1985	-1.968
1975/1976	- 854	1985/1986	-1.832
1976/1977	- 802	1986/1987	-4.096
1977/1978	- 690	1987/1988 <sup>b</sup>	-2.636
1978/1979	-1.155		

Catatan: <sup>a</sup>Negatif berarti defisit  
<sup>b</sup>APBN

Sumber: Nota Keuangan 1987/1988.

1983, dan 1986) dan resesi ekonomi dunia (1975, 1981-1982). Pengelolaan ekonomi dalam negeri juga mempengaruhi perkembangan tersebut, seperti yang diakibatkan oleh krisis Pertamina tahun 1975-1976, ataupun secara lebih fundamental (dan struktural) karena ekonomi Indonesia begitu tergantung pada minyak (terutama sejak permulaan Pelita II).

## PROSPEK EKONOMI DUNIA DASAWARSA 1990-AN

Sebelum membahas prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an dan pengaruhnya atas ekonomi Indonesia, kiranya perlu diteliti secara umum jalur-jalur pengaruh perkembangan eksternal atas ekonomi negara berkembang seperti Indonesia. Beberapa perkembangan yang menonjol sejak permulaan dasawarsa 1980-an -- seperti pengaruh resesi ekonomi dunia 1981-1982 atas negara-negara berkembang, efek suku bunga yang tinggi sejak 1980, dan penurunan pinjaman dari perbankan internasional kepada negara-negara berkembang sejak 1982 -- menunjukkan kompleksitas dari mekanisme jalur-jalur pengaruhnya.

Umumnya diketahui bahwa salah satu jalur pengaruh utama adalah pasar barang dan jasa -- yang pengaruhnya akan tampak dalam perkembangan neraca transaksi berjalan. Dalam hubungan ini penting untuk dicatat bahwa negara-negara industri maju masih tetap merupakan pasar utama bagi ekspor negara-negara berkembang. Perkembangan dan kebijaksanaan ekonomi makro di negara-negara industri membawa pengaruh yang sangat berarti pada neraca transaksi berjalan dan pertumbuhan output negara-negara berkembang melalui efek simultan atas harga-harga relatif dan volume dalam perdagangan luar negeri mereka. Perubahan dalam penerimaan ekspor ini pada gilirannya mempengaruhi prospek pertumbuhan dalam jangka pendek -- melalui dampaknya pada tingkat permintaan agregat dan ketersediaan devisa -- dan dalam jangka panjang -- melalui pengaruhnya pada tingkat investasi dan peranan dari sektor ekspor.

Tabel 2 menunjukkan adanya hubungan antara pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri dan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Namun tabel itu juga menunjukkan keaneka-ragaman tingkat pertumbuhan di antara negara-negara berkembang sendiri, terutama sejak permulaan dasawarsa 1980-an ini. Dalam periode pemulihan kembali ekonomi 1983-1986, tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun kelompok negara pengekspor minyak hanya mencapai 0,4%, sedangkan kelompok negara pengekspor barang pabrikan (*manufactures*) berhasil mencapai pertumbuhan sebesar hampir 7% per tahun. Sementara itu kelompok negara dengan beban utang yang tinggi (sejumlah negara Amerika Latin, Nigeria dan Filipina) hanya mencapai pertumbuhan sebesar 1,1% rata-rata per tahun.



Tabel 2

TINGKAT PERTUMBUHAN EKONOMI (PRODUK DOMESTIK BRUTO), 1965-1986  
(% Per Tahun, Rata-rata)

Kelompok Negara	1965-1972	1973-1980	1981-1982	1983-1986
<i>Industri Maju</i>	4,7	2,8	0,7	3,0
<i>Berkembang</i>	6,5	5,4	2,8	4,1
- Pengekspor Minyak	6,9	6,0	2,3	0,4
- Pengekspor Manufaktur	7,4	6,0	3,8	6,9
- Beban Utang Tinggi	6,9	5,4	0,2	1,1

Sumber: IBRD, *World Development Report 1987*.

Pertanyaan yang timbul, dan yang relevan bagi perumusan kebijaksanaan di Indonesia, adalah sejauh mana perkembangan di atas akan berlanjut. Dapatkah kelompok negara pengekspor barang pabrikan mempertahankan pertumbuhan ekonomi melalui penggalakkan ekspor secara terus-menerus, terutama untuk barang pabrikan yang mempunyai pasar tujuan yang terbatas? Bagaimana dengan prospek kelompok negara pengekspor minyak dan pengekspor komoditi primer pada umumnya?

Bagi kelompok negara yang disebut terakhir, perkembangan harga barang-barang komoditi primer telah membawa pengaruh yang besar (lihat Tabel 3). Arah perkembangan harga ini masih sangat tidak menentu. Bahkan thesis Peter Drucker menganggap bahwa arah perkembangan itu masih akan berlanjut terus. Sesedikitnya selama dasawarsa 1990-an ini tampaknya memang tidak ada alasan bagi pembalikan trend itu. Keadaan ini kiranya juga berlaku untuk minyak, walaupun untuk jangka waktu yang lebih panjang sangat mungkin harga riil minyak akan meningkat lagi.<sup>2</sup>

Prospek ekspor barang-barang pabrikan dari negara-negara berkembang ke negara-negara industri maju akan sangat tergantung dari berlanjutnya tekanan proteksionis di berbagai negara -- khususnya di Amerika Serikat -- dan sejauh mana tekanan-tekanan (atau *sentiments*) itu diterjemahkan ke dalam kebijaksanaan perdagangan. Selain itu, hasil ronde baru perundingan perdagangan multilateral dalam rangka GATT, yang dikenal sebagai *The Uruguay Round*, akan sangat mempengaruhi perkembangan perdagangan dunia dalam dasawarsa mendatang. Hingga kini belum dapat dipastikan apa-

<sup>2</sup>Lihat Hadi Soesastro, "Pengaruh Ekonomi Regional dan Global pada Masalah Energi di Indonesia," Seminar Energi Nasional III, KNI-WEC, Jakarta, 21-24 Juli 1987.

kah perundingan ini akan dapat menghentikan merajalelanya hambatan-hambatan non-tarif ataupun tindakan-tindakan lain yang dikenal sebagai *grey-area measures* seperti VERs (*Voluntary Export Restraints*) dan OMA (*Orderly Marketing Arrangements*). Bahkan ada kemungkinan bahwa sistem perdagangan internasional akan menjurus kepada suatu sistem perdagangan yang dikendalikan (*managed trade system*). Bila memang demikian, perdagangan dunia akan berlangsung atas aturan permainan yang lain, yang cenderung mengambil sifat bilateralistik, bersyarat (*conditional*), dan diskriminatif. Keadaan ini akan mempersulit negara-negara berkembang.

Tabel 3

PERKEMBANGAN HARGA-HARGA KOMODITI, 1968-1985  
(% Perubahan Per Tahun, Rata-rata)

	1968-1972	1973-1980	1981-1982	1983-1985
<i>Komoditi Primer Non-Minyak</i>	3,5	13,1	-12,0	-3,4
- Pangan	5,2	13,1	-13,1	-5,9
- Bahan Mentah Pertanian	4,2	11,7	-10,7	-4,1
- Logam	0,6	13,1	-13,5	-2,3
<i>Minyak</i>	6,6	38,2	2,6	-5,7
<i>Barang Pabrikan</i>	4,7	12,3	- 3,7	-1,3

*Sumber:* IMF, *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Juli 1986.

Jalur pengaruh melalui penerimaan dari perdagangan jasa-jasa belum banyak dipelajari. Padahal peranan bidang ini dalam penerimaan devisa negara-negara berkembang semakin sulit diabaikan. Selama periode 1982-1984, misalnya, sekitar 30% penerimaan devisa negara-negara berkembang bukan pengekspor minyak berasal dari jasa-jasa, termasuk pendapatan dari investasi, dan ekspor tenaga kerja (transfer swasta).

Dewasa ini jalur pengaruh yang telah menjadi semakin penting artinya adalah melalui pasar keuangan/modal, seperti yang tercermin dalam pengaruhnya secara langsung pada neraca modal dan neraca pembayaran secara keseluruhan. Hal ini terutama disebabkan oleh peningkatan utang luar negeri negara-negara berkembang dan karena bagian yang semakin besar dari arus modal ke negara-negara berkembang berasal dari perbankan internasional dengan suku bunga yang berubah-ubah (*variable interest rates*).

Pengaruh utama yang dirasakan oleh negara-negara berkembang adalah dalam perubahan suku bunga dan nilai tukar -- yang mempengaruhi beban



pembayaran bunga dan cicilan utang -- dan dalam ketersediaan pinjaman internasional -- khususnya bank-bank internasional. Perubahan dalam struktur arus modal ke negara-negara berkembang selama 15 tahun terakhir ini telah meningkatkan kepekaan mereka terhadap perkembangan di pasar finansial internasional. Pada tahun 1970 sekitar 60% modal yang masuk ke negara-negara berkembang adalah dalam bentuk penanaman modal yang tidak mengakibatkan beban utang. Pada pertengahan dasawarsa 1980-an ini bagian itu telah menurun menjadi sekitar 25%. Sementara itu, dari keseluruhan pinjaman luar negeri, kini sekitar 75% merupakan pinjaman komersial, dan kira-kira dua pertiganya berupa pinjaman dengan suku bunga uang mengambang (*floating*).

Meningkatnya suku bunga sejak permulaan dasawarsa 1980-an ini merupakan salah satu sebab kesulitan pembayaran utang luar negeri oleh sejumlah negara berkembang. Bagi kelompok negara berkembang, suku bunga *riil* selama 5 tahun terakhir ini berkisar pada 15% per tahun dibandingkan dengan -14% per tahun selama periode 1973-1977, dan -5% per tahun selama periode 1978-1980. Berdasarkan ekspor dan posisi utang negara-negara berkembang pada tahun 1985, setiap 1% kenaikan suku bunga secara langsung akan meningkatkan rasio pembayaran bunga -- yaitu pembayaran bunga utang dibagi ekspor barang dan jasa -- sebesar 1%.

Perubahan nilai tukar juga sangat mempengaruhi beban utang negara-negara berkembang. Apresiasi dollar AS pada paruh pertama dasawarsa 1980-an ini tidak kecil artinya berhubungan pada akhir 1985 sekitar 80% utang luar negeri negara-negara berkembang didenominir dalam dollar AS. Depresiasi dollar sejak itu seharusnya membawa pengaruh yang berlawanan, tetapi apresiasi Yen meningkatkan beban pembayaran utang bagi negara-negara yang mempunyai utang yang cukup besar dalam Yen, seperti misalnya Indonesia.

Pembahasan di atas menunjukkan pengaruh perkembangan ekonomi dunia pada negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok, dan bahwa pengaruh yang sangat terasa adalah melalui perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri maju. Walaupun demikian intensitas pengaruh itu berbeda-beda tergantung pada sifat-sifat struktural dalam ekonomi masing-masing negara berkembang maupun efektivitas kebijaksanaan ekonomi di dalam negeri masing-masing, dan keterkaitan dengan pasar-pasar barang, jasa dan keuangan internasional.

Salah satu kunci utama dewasa ini bagi pertumbuhan ekonomi dunia adalah kebijaksanaan ekonomi makro negara-negara industri maju. Di kalangan negara-negara berkembang boleh dikatakan telah diambil langkah-langkah penyesuaian yang berarti, yang terutama ditujukan untuk memperbaiki atau menjaga posisi neraca pembayaran. Langkah-langkah ini tidak membantu pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang sendiri, dan mungkin

tidak terdapat pilihan lain karena beban utang kelompok negara-negara ini yang sudah demikian berat.

Dengan latar-belakang ini, bagaimana prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an? Studi Bank Dunia mengenai prospek untuk periode 10 tahun mendatang ini (1986-1995) memberikan perkiraan rendah (*low case*) dan perkiraan tinggi (*high case*) yang berbeda satu dari lainnya dalam asumsi mengenai perubahan kebijaksanaan yang berarti.<sup>3</sup> Dalam perkiraan rendah, diandaikan bahwa Amerika Serikat gagal mengurangi secara berarti defisit dalam anggarannya dan Eropa Barat juga gagal menurunkan tingkat penganggurannya. Ini berarti pertumbuhan ekonomi yang rendah di negara-negara industri maju, meningkatnya proteksionisme, dan harapan yang tipis bagi liberalisasi lebih lanjut dalam perdagangan.

Seperti terlihat pada Tabel 4, dalam perkiraan tinggi, pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri maju dapat mencapai 4,3% per tahun rata-rata selama periode 1986-1995. Tingkat pertumbuhan ini masih berada di bawah yang pernah dicapai dalam periode 1965-1973, yaitu 4,7%, tetapi lebih baik daripada dalam periode 1973-1980 (2,8%) dan periode 1980-1986 (2,3%). Untuk kelompok negara berkembang, pertumbuhan ekonomi diperkirakan dapat mencapai 5,9% per tahun rata-rata, juga di bawah yang dialami dalam periode 1965-1973 tetapi lebih baik daripada dalam periode 1973-1980 dan periode 1980-1986. Untuk itu, ekspor dari negara-negara berkembang harus meningkat sebesar 7,3% per tahun rata-rata. Sebagai perbandingan, selama periode 1965-1986, tingkat pertumbuhan ini secara rata-rata berada di bawah 5% saja. Ini berarti usaha yang luar biasa untuk menggalakkan ekspor.

Tabel 4

PROSPEK EKONOMI DUNIA, 1986-1995  
(% Perubahan Per Tahun, Rata-rata)

Kelompok Negara	PDB Riil 1986-1995		Ekspor Barang 1986-1995	
	Tinggi	Rendah	Tinggi	Rendah
<i>Industri Maju</i>	4,3	2,5	-	-
<i>Berkembang</i>	5,9	3,9	7,3	3,6
- Pengekspor Minyak	4,4	3,6	4,8	2,3
- Pengekspor Manufaktur	6,9	4,3	8,7	4,4
- Beban Utang Tinggi	5,4	3,5	6,4	3,7

Sumber: *Nota Keuangan 1987/1988*.

<sup>3</sup>Lihat IBRD, *World Development Report 1987*.



Dalam kelompok negara berkembang sendiri terdapat perbedaan. Pertumbuhan ekonomi (PDB) tertinggi diperkirakan dicapai oleh negara-negara pengekspor barang pabrikan (6,9%) dengan peningkatan ekspor sebesar 8,7% per tahun rata-rata. Sebaliknya, negara-negara pengekspor minyak akan mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 4,4% saja. Walaupun tingkat ini jauh lebih baik daripada yang dicapai dalam periode 1980-1986 (0,8%), tingkat itu masih lebih rendah daripada pertumbuhan di atas 6% selama periode 1965-1980.

Dalam perkiraan tinggi ini negara-negara dengan beban utang yang tinggi dapat mencapai tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi daripada negara-negara pengekspor minyak, tetapi tidak demikian halnya dalam perkiraan rendah. Dalam perkiraan rendah ini kelompok negara berkembang diperkirakan tumbuh dengan sekitar 4% per tahun rata-rata. Pertumbuhan ekspor juga hanya mencapai setengah dari yang diperkirakan dalam skenario pertumbuhan tinggi. Perkiraan di atas menunjukkan pentingnya jalur perdagangan barang, khususnya barang pabrikan. Dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah di negara-negara industri maju (2,5% dalam perkiraan rendah), ekspor dari negara-negara berkembang hanya meningkat sebesar 3,6% per tahun.

Hingga tahun 1995, seperti ditunjukkan oleh studi Bank Dunia, beban utang luar negeri akan tetap tinggi, baik dalam perkiraan rendah maupun dalam perkiraan tinggi. Defisit neraca transaksi berjalan untuk kelompok negara berkembang juga diperkirakan tidak berbeda untuk perkiraan rendah dan perkiraan tinggi. Tetapi dalam perkiraan tinggi itu kemampuan impor negara-negara berkembang menjadi jauh lebih besar daripada dalam perkiraan rendah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa masalah utang luar negeri negara-negara berkembang tampaknya tetap merupakan masalah pelik. Jika tidak dapat diatasi, masalah utang akan menjadi penghalang besar bagi usaha untuk mencapai dan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di masa depan.

Perkembangan dalam jangka dekat ini kiranya akan sangat menentukan prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an. Proses pemulihan kembali ekonomi dunia dari resesi selama 1981-1982 ternyata masih berjalan sangat lambat, bahkan cenderung melemah. Salah satu sebabnya adalah kegagalan negara-negara industri maju untuk mempertahankan pemulihan ekonomi itu. Pertumbuhan PDB kelompok negara industri maju menurun dari 4,6% pada tahun 1984 menjadi 2,8% pada tahun 1985 dan 2,5% pada tahun 1986. Perkiraan yang dibuat akhir tahun 1986 melihat adanya peningkatan -- walaupun sedikit, yaitu menjadi 2,75% -- untuk tahun 1987 sampai Semester I tahun 1988.<sup>4</sup> Kini perkiraan itu juga telah direvisi ke bawah.

---

<sup>4</sup>Lihat, *OECD Economic Outlook* (Desember 1986).



Lemahnya pemulihan kembali ekonomi dunia kali ini sangat terasa bila dibandingkan dengan pengalaman yang lalu. Dalam empat tahun periode pemulihan kembali hingga saat ini (1982-1986), produksi dunia secara riil meningkat dengan 14% dan volume ekspor dunia meningkat dengan 20%. Dalam periode empat tahun (1975-1979) setelah resesi tahun 1974-1975 yang lalu, produksi dunia meningkat dengan 20% dan volume ekspor dunia meningkat dengan 27%. Bahkan dalam periode pemulihan kembali sebelum itu (1967-1971), produksi dunia meningkat dengan 24% sedangkan volume ekspor dunia meningkat dengan 45%.

Salah satu faktor penting bagi pemulihan kembali ekonomi dunia sejak 1975 itu adalah kebijaksanaan ekspansif dan rangsangan ekonomi yang diterapkan oleh banyak negara berkembang. Keadaan itu dimungkinkan oleh peningkatan pinjaman luar negeri dengan memanfaatkan petrodollar yang membanjiri pasar uang dan modal internasional karena absorpsi terbatas di pihak negara-negara Arab pengeksport minyak umumnya. Sementara itu negara-negara industri maju pengimpor minyak memang melakukan penyesuaian (terhadap pendapatan yang menurun sebagai akibat "transfer pendapatan" ke negara-negara pengeksport minyak), tetapi secara terbatas: tingkat konsumsi tidak menurun sejalan dengan menurunnya pendapatan.

Di samping faktor *cost-push*, keadaan itu mengakibatkan inflasi, yang antara lain mengakibatkan tingkat suku bunga riil menurun, bahkan menjadi negatif. Dengan sendirinya pinjaman luar negeri merupakan pilihan yang semakin menarik bagi negara-negara berkembang. Di banyak bagian dunia terjadi percepatan pembangunan, dan volume permintaan akan minyak terus meningkat sehingga mencapai puncaknya pada tahun 1979. Namun nilai riil minyak terus merosot karena merosotnya nilai mata uang sebagai akibat inflasi. Perkembangan ini mendorong OPEC untuk sekali lagi meningkatkan harga minyak sehingga mencapai US\$34 per barrel.

Reaksi negara-negara industri maju terhadap melonjaknya harga minyak itu bersifat sangat anti-inflasioner dan membawa dunia kepada resesi yang dalam, atau bahkan suatu depresi. Tingkat inflasi di negara-negara industri maju selama periode 1980-1986 hanya 1,7% rata-rata, dibandingkan dengan 10,1% rata-rata dalam periode 1973-1980.

Negara-negara berkembang tidak dapat berbuat banyak dan tidak dapat mengulangi apa yang dilakukan sebelumnya, terutama karena beban utang yang tinggi. Karena terpaksa, negara-negara berkembang bahkan merasa perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan mengambil kebijaksanaan fiskal dan moneter yang cukup ketat. Berbagai negara juga segera menggalakan ekspor mereka untuk membayar impor minyak yang melonjak.

Perkembangan demikian tidak terjadi di Amerika Serikat. Defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat tidak menurun melainkan terus membeng-



kak. Salah satu sebabnya adalah defisit anggaran pemerintah yang dapat dikatakan tidak terkontrol. Timbul soal defisit ganda (*twin deficit*) yang hingga kini belum dapat dikatakan teratasi, walaupun U.U. Gramm-Rudman-Hollings telah dapat disetujui oleh Kongres Amerika Serikat.

Jalan keluar yang diambil Amerika Serikat untuk mengatasi defisit ganda tersebut adalah melalui pinjaman, sehingga dalam waktu singkat kedudukan Amerika Serikat berubah dari pengeksport modal menjadi pengimpor modal terbesar di dunia. Dalam usaha menarik modal dari luar maka tingkat suku bunga dinaikkan. Melalui pembiayaan ini secara artifisial nilai dollar menguat dan membuat ekspor Amerika Serikat semakin tidak kompetitif dan impor ke Amerika Serikat semakin murah. Defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat bahkan terus meningkat dari US\$107 milyar pada tahun 1984 menjadi US\$138 milyar pada tahun 1986. Diperkirakan bahwa defisit tersebut belum akan menurun untuk tahun 1987 ini.

Pengelolaan defisit ganda di Amerika Serikat menjadi semakin sulit oleh karena asimetri dalam kebijaksanaan di antara negara-negara industri maju sendiri. Peran lokomotif Amerika Serikat tidak mempunyai arti tanpa dukungan kebijaksanaan yang sama di negara-negara lain, terutama Jepang dan Jerman Barat. Kedua negara ini tetap berusaha mempertahankan kebijaksanaan yang konservatif dengan alasan masing-masing. Sebagai akibatnya timbul ketidakseimbangan eksternal yang semakin besar dan semakin mengganggu ekonomi dunia. Sementara defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat mencapai US\$138 milyar pada tahun 1986 yang lalu, surplus neraca transaksi berjalan di Jepang meningkat menjadi US\$82 milyar dan di Jerman Barat menjadi US\$32 milyar. Sebagai perbandingan, negara-negara berkembang bukan penghasil minyak berhasil menekan defisit transaksi berjalan dari di atas US\$20 milyar pada tahun 1984 menjadi hanya US\$7 milyar pada tahun 1986.

Ketidakseimbangan eksternal di atas menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara berbagai negara dengan akibat yang luas bagi perekonomian dunia. Sentimen proteksionis meningkat, khususnya di Amerika Serikat, dan sangat mengganggu sistem perdagangan dunia yang memang telah sangat menurun kredibilitasnya. Seperti dinyatakan sebelumnya, perundingan perdagangan multilateral yang kini sedang berlangsung, diharapkan dapat memperbaiki keadaan ini. Tetapi hingga kini semua pihak yang terlibat dalam perundingan ini belum dapat bersikap optimis. Sementara itu perdagangan dunia terus-menerus mengalami kontraksi. Pertumbuhan riil ekspor dunia menurun dari 5% per tahun selama periode 1970-1980 menjadi hanya 2,5% per tahun selama periode 1980-1986. Bahkan ekspor barang-barang manufaktur pada tahun 1986 ini meningkat hanya sebesar 3%, turun dari 5,5% tahun sebelumnya.

Apa yang disebut *currency realignments* antara Dollar AS dan berbagai

mata uang lain, sampai batas tertentu memang direkayasa, sehingga sejak September 1985 DM dan Yen dalam periode sekitar 6 bulan saja mengalami apresiasi sampai sekitar 30% atau lebih. Namun perkembangan ini, sesedikitnya dalam jangka pendek ini, tidak membawa pengaruh berarti pada perdagangan Amerika Serikat. Pada tahun 1986 itu volume ekspor Amerika Serikat secara riil meningkat dengan 4,1% naik dari 2,1% tahun sebelumnya, tetapi volume impornya bahkan meningkat dari 5,3% tahun 1985 menjadi 13,5% pada tahun 1986.

Kesemua itu menunjukkan adanya ketegaran-ketegaran dalam pasar dan dalam kebijaksanaan di berbagai negara, khususnya di Amerika Serikat. Yang merupakan faktor ketidakpastian besar adalah sejauh mana pola pembiayaan defisit ganda seperti yang dilakukan selama ini dapat dipertahankan.

Berbagai kalangan berpendapat bahwa perkembangan ini tidak mungkin dilanjutkan. Tiada suatu negara pun, termasuk Amerika Serikat, dapat mempertahankan utang yang terus meningkat. Cepat atau lambat defisit perdagangan Amerika Serikat harus dikoreksi dan harus berubah menjadi surplus untuk membayar kembali utangnya. Semakin lambat proses penyesuaian itu semakin besar surplus perdagangan yang harus dicapai.

Jepang, Jerman Barat dan lainnya harus bersedia membuka pasar mereka atau meningkatkan impor melalui kebijaksanaan yang lebih ekspansif, tetapi untuk mengurangi defisit perdagangannya, Amerika Serikat harus mengurangi defisit anggarannya. Usaha-usaha pengurangan defisit anggaran ini diperkirakan akan membuahkan hasil yang lambat. Tetapi tanpa usaha ini suku bunga akan tetap tinggi. Sementara itu peningkatan proteksionisme juga tidak akan dapat mengatasi defisit perdagangan Amerika Serikat.

Kini harapan bagi perbaikan ketidakseimbangan perdagangan Amerika Serikat terutama diletakkan pada perubahan nilai tukar dollar. Tetapi hubungan antara merosotnya nilai dollar dan perbaikan posisi perdagangan Amerika Serikat itu sangat tidak menentu.<sup>5</sup> Sebenarnya, perubahan nilai tukar itu dipengaruhi oleh dua jenis gaya-gaya: (a) gaya-gaya pasar modal (*capital-market forces*), yang mencerminkan perbedaan dalam pola tabungan dan investasi; (b) gaya-gaya paritas daya-beli (*purchasing-power-parity forces*), yang mencerminkan perbedaan dalam tingkat harga dan produktivitas.

Perkembangan nilai tukar selama periode 1981-1985 diperkirakan disebabkan terutama oleh gaya-gaya jenis pertama. Mata uang dollar mengalami apresiasi sebagai akibat peningkatan permintaan luar negeri akan *financial assets* Amerika Serikat. Penanam modal asing tertarik pada suku bunga Amerika Serikat yang tinggi yang disebabkan oleh kebutuhan untuk mem-

---

<sup>5</sup>Lihat Lester C. Thurow dan Laura D'Andrea Tyson, "The Economic Black Hole," *Foreign Policy*, No. 67 (Summer 1987).



biayai defisit anggaran yang meningkat. Sebagai akibatnya, nilai tukar menjauh dari tingkat *purchasing power* sehingga keseimbangan perdagangan memburuk.

Depresiasi dollar sejak 1985 ternyata tidak membawa pengaruh berarti pada neraca perdagangan Amerika Serikat. Hal ini menimbulkan tanda tanya sejauh mana mata uang dollar masih akan terus menurun agar tercapai keseimbangan dalam perdagangan Amerika Serikat. Apabila perdagangan bilateral Amerika Serikat dengan Jepang yang dijadikan dasar, maka tahun 1979 dapat dijadikan titik-tolak, yaitu pada saat Amerika Serikat mengalami keseimbangan neraca transaksi berjalan dan Jepang mengalami keseimbangan neraca barang. Pada tahun 1979 nilai dollar adalah sekitar ¥210, dan antara 1979 dan 1985 inflasi di Amerika Serikat 24% lebih tinggi dan tingkat pertumbuhan produktivitas di sektor manufakturnya 27% lebih rendah daripada di Jepang. Ini berarti bahwa nilai dollar harus menurun 51%, menjadi ¥115, agar supaya ongkos produksi relatif (antara kedua negara) kembali pada tingkat yang berlaku tahun 1979, selain untuk mengkompensasi penurunan surplus perdagangan hasil pertanian yang terjadi pada tahun 1979 dengan peningkatan ekspor barang pabrikan. Untuk itu nilai dollar harus didepresiasi untuk meningkatkan permintaan akan ekspor tersebut. Jika demikian, mungkin nilai equilibriumnya akan berada di bawah ¥100 per dollar.<sup>6</sup>

Tetapi depresiasi dollar secara demikian sulit dibayangkan karena akan menggalakkan inflasi di Amerika Serikat, dan menurunkan arus modal ke Amerika Serikat dengan pengaruh meningkatnya suku bunga. Ada pula pendapat bahwa nilai tukar dollar saat ini (¥140-¥150) malahan sudah *undervalued*, dan bahwa atas dasar *purchasing-power parity*, nilai tukar yang "wajar" adalah ¥170 per dollar.<sup>7</sup>

Uraian di atas menunjukkan betapa sulit meramalkan perubahan nilai tukar, apalagi pengaruhnya pada keseimbangan perdagangan. Selama prospek perbaikan berarti dalam neraca perdagangan (dan defisit anggaran) Amerika Serikat belum tampak, perkembangan ekonomi dunia masih penuh ketidakpastian.

Sementara itu, secara struktural ekonomi dunia -- menurut thesis Peter Drucker -- telah berubah dan perubahan itu membawa dampak jangka panjang yang bisa kurang menggembirakan bagi negara-negara berkembang khususnya.<sup>8</sup> Tetapi perkembangan nilai tukar belakangan ini -- khususnya antara Yen dan Dollar -- kiranya dapat membantu mempercepat proses

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>Pidato Toru Hashimoto, Managing Director, The Fuji Bank, Ltd. (Tokyo), pada suatu luncheon party di Jakarta, 7 Juli 1987.

<sup>8</sup>Thesis Drucker dan berbagai tanggapan mengenainya dapat dibaca dalam "Indonesia dalam Perubahan EKonomi Dunia," *Analisa* (CSIS), Tahun XVI, No. 3 (Maret 1987).

perubahan pembagian tugas secara internasional. Artinya, nilai tukar memang dapat berfungsi sebagai faktor keunggulan komparatif. Ini berarti bahwa perkembangan nilai tukar ini sangat penting untuk terus-menerus diamati dan dipelajari.

Apresiasi Yen telah mendorong pengalihan berbagai proses produksi ke luar dari Jepang untuk dapat mempertahankan daya-saing internasionalnya. Apresiasi dollar pada periode sebelumnya juga telah mendorong terjadi transfer produksi dan *subcontracting* komponen ke luar negeri oleh perusahaan-perusahaan Amerika, dan proses ini tampaknya tetap akan berlanjut.

## IMPLIKASI BAGI INDONESIA

Prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an tampaknya masih penuh ketidakpastian. Pertumbuhan ekonomi dunia sangat tergantung pada kebijaksanaan ekonomi makro dan koordinasi antara negara-negara industri maju, khususnya dalam rangka mengatasi ketidakseimbangan eksternal. Kerjasama antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang juga penting, khususnya untuk mencari jalan keluar bagi masalah utang luar negeri negara-negara berkembang yang merupakan salah satu pembatasan utama (*constraint*) bagi usaha menggerakkan ekonomi dunia.

Dalam kaitan dengan yang terakhir ini ada pendapat bahwa menurunnya suku bunga -- sebagai akibat kebijaksanaan ekonomi makro yang terkoordinir tadi -- akan mengurangi beban pembayaran utang tetapi tidak menyelesaikan masalah utang luar negeri negara-negara berkembang. *Rescheduling* dan program pengencangan ikat pinggang yang menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi selama ini juga tidak berhasil mengatasi masalah itu. Untuk itulah maka diperlukan usaha tambahan seperti *debt write-downs* atau *debt restructuring* dan terutama suntikan modal baru dalam jumlah besar. Perkembangan serupa ini akan sangat membantu Indonesia.

Walaupun demikian, hal ini tidak berarti bahwa negara-negara berkembang -- termasuk Indonesia -- dapat secara pasif menanti usaha-usaha di atas. Untuk Indonesia, tantangan dalam dasawarsa 1990-an tetap masih akan berkisar pada peningkatan ekspor, untuk membayar kembali utang luar negeri dan membiayai pembangunan dan perubahan struktur ekonomi serta untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Dalam hubungan ini timbul tanda tanya yang besar tentang pasar-pasar bagi ekspor Indonesia itu. Uraian terdahulu menunjukkan bahwa perbaikan kondisi ekonomi dunia, yang akan dicapai dengan mengimbangkan neraca perdagangan Amerika Serikat, berarti bahwa sesedikitnya pada tahap per-



mulaan impor Amerika Serikat tidak lagi akan tumbuh pesat seperti belakangan ini. Sementara itu belum jelas bagaimana perkembangan pasar Jepang dan Eropa. Ini tidak berarti bahwa pasar Amerika Serikat bukan lagi menjadi sasaran utama bagi ekspor Indonesia -- terutama ekspor barang pabrikan. Tetapi ini berarti bahwa saingan di pasar Amerika Serikat akan menjadi semakin berat dan ketat.

Indonesia juga perlu mengambil manfaat dari kerjasama ekonomi ASEAN untuk meningkatkan kemampuan saing produk-produk industrinya. Pembukaan pasar ASEAN dapat dilihat sebagai batu loncatan untuk meningkatkan peranan Indonesia di pasar-pasar internasional. Dalam meningkatkan peranan Indonesia dalam ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an ini kiranya perlu dipelajari bagaimana industri-industri Indonesia dapat mengambil bagian dalam "internasionalisasi produksi" yang kini sedang berlangsung dengan demikian pesat.

# Evaluasi Perekonomian Nasional: Tiga Setengah Tahun Pertama Pelita IV

Anwar NASUTION

## PENGANTAR

Sejak pertengahan Pelita III yang lalu hingga menjelang tahun keempat Pelita IV yang tengah berlangsung dewasa ini, ekonomi Indonesia terus-menerus dilanda oleh dua macam krisis sekaligus. Krisis yang *pertama* adalah semakin membesarnya defisit neraca pembayaran luar negeri. Defisit neraca berjalan, yang sudah dapat diturunkan dari US\$6,8 milyar (1982/1983) menjadi US\$4,4 milyar dan US\$1,7 milyar (1984/1985), meningkat kembali menjadi US\$2 milyar (1985/1986) dan US\$4 milyar (1986/1987) (Tabel 1). Krisis yang *kedua* adalah krisis pada "kurva penawaran" di sektor produksi, sebagaimana tercermin oleh rendahnya tingkat laju pertumbuhan ekonomi nasional sejak tahun 1982 (Tabel 2).

Kedua jenis krisis itu saling mempengaruhi. Krisis "kurva penawaran" di sektor produksi biasanya menimbulkan krisis pada sektor neraca pembayaran luar negeri dan tingkat laju inflasi. Sebaliknya, merosotnya nilai pertukaran antara ekspor dan impor (*terms of trade*) telah menurunkan tingkat pendapatan nasional dan tingkat laju pertumbuhannya. Tabel 1 menunjukkan bahwa angka indeks *terms of trade* Indonesia merosot secara drastis dari 100 pada tahun 1983 menjadi 65,5 pada tahun 1986. Ini berarti bahwa jumlah barang dan jasa yang dapat diimpor dari luar negeri dengan sejumlah ekspor tertentu, semakin lama semakin berkurang. Terbatasnya jumlah impor barang-barang dan jasa-jasa serta depresiasi mata uang nasional terhadap valuta asing menimbulkan kendala bagi peningkatan produksi nasional maupun meningkatkan tingkat laju inflasi.

Dewasa ini tingkat laju inflasi cukup rendah sebagai akibat semakin melemahnya permintaan agregat di dalam negeri dan penggunaan kapasitas produksi nasional yang semakin menurun pula. Proses penyesuaian dunia usaha



Tabel 1

## BEBERAPA INDIKATOR EKONOMI MAKRO 1981/1982-1986/1987

Tahun	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987
I. Tingkat laju pertumbuhan (%)						
1. Penduduk	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
2. Penerimaan Negara	18,8	3,1	27,6	5,8	17,8	- 6,1
3. Penerimaan Dalam Negeri	19,4	1,7	16,2	10,2	-29,9	-12,6
- Diluar Migas	11,8	18,5	15,6	11,5	-	-
- Migas	22,9	- 5,3	16,5	9,6	-	-
- Penerimaan Pembangunan	14,4	13,5	100,0	-10,4	2,7	0,5
I. Tingkat Laju Inflasi						
1. Indeks Harga Konsumen	8,6	9,0	10,7	10,4	4,7	6,3
2. Indeks Harga Perdagangan Besar	11,0	7,1	18,2	12,6	3,2	0,6
I. Tingkat laju pertambahan jumlah uang beredar	30,0	10,0	6,0	13,0	17,0	12,0
I. Tingkat Suku Bunga (deposito 1 tahun)						
a. Bank Pemerintah	-	9,0	14,3	17,9	19,1	15,9
b. Bank Swasta Nasional	-	9,0	14,3	17,9	19,1	15,9
I. Tingkat suku bunga tertinggi bagi kredit investasi	-	19,4	19,5	19,9	21,5	18,0
a. Bank Pemerintah	-	-	13,5	24,0	24,0	24,0
b. Bank Swasta Nasional	-	-	-	24,0	27,0	33,0
II. Tingkat laju pertambahan kredit bank	28,7	28,2	17,5	23,0	17,8	18,1
1. Menurut Pemilikan Bank						
- Bank Pemerintah	36,7	36,6	21,9	36,4	15,2	15,4
- Bank Umum Swasta Nasional	47,3	43,5	57,4	61,5	35,0	28,7
- Bank Pembangunan Daerah	70,3	44,5	15,1	24,1	25,5	19,8
- Bank Asing	32,4	21,5	29,3	21,5	2,6	14,9
- Bank Indonesia	7,9	4,6	-15,0	-63,1	10,8	18,7
2. Menurut Sektor Ekonomi						
- Pertanian	54,6	26,1	19,6	7,5	25,6	25,5
- Pertambangan	- 9,3	-13,1	-45,2	-52,4	-32,8	62,0
- Perindustrian	7,8	42,0	32,7	28,0	13,9	14,0
- Perdagangan	54,9	34,8	24,3	23,6	14,4	16,2
- Jasa-jasa	187,3	34,8	21,9	39,2	32,0	7,7
- Lain-lain	- 4,7	36,5	7,4	43,0	30,3	71,7
I. Income Velocity of Money	9,4	8,8	10,0	10,8	10,3	9,5
I. Defisit Neraca Berjalan						
a. Jumlah (US\$ Milyar)	- 2,8	- 6,8	- 4,4	- 1,7	- 2,0	- 4,2
b. Rasio terhadap (%)						
- Nilai Ekspor Tahunan	-11,8	-34,5	-22,2	- 8,2	-10,8	-32,1
- Produk Nasional Bruto	- 3,4	- 7,8	- 5,7	- 2,1	- 2,4	- 5,9
I. Kewajiban Pelunasan Utang Luar Negeri						
a. Jumlah (US\$ Milyar)	2,7	3,0	3,2	4,2	4,7	5,5
b. Rasio terhadap (%)						
- Ekspor	11,9	15,0	15,5	18,9	23,4	39,0
- Pendapatan Nasional Bruto	3,3	3,5	4,1	5,2	5,6	12,0
- Jumlah Anggaran Rutin	13,1	17,2	24,6	29,0	27,6	31,9
- Jumlah Pengeluaran Pembangunan	13,2	16,4	21,0	27,5	30,4	50,4
- Jumlah Seluruh Pengeluaran	6,6	8,4	11,3	14,1	14,5	19,5

Sumber: 1. Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, berbagai nomor penerbitan.  
 2. BPS, *Statistik Indonesia*, berbagai nomor penerbitan.  
 3. World Bank, *World Debt Tables*, berbagai nomor penerbitan.

Catatan: 1. Angka sementara.

$$2. \text{Income velocity of money} = \frac{Y_t}{1/2 (M_{t-1} + M_t)}$$

dimana  $Y_t$  = Produk Domestik Bruto pada tahun  $t$

$M_t$  = Jumlah uang yang beredar pada tahun  $t$

pada kondisi ekonomi nasional dan internasional yang berubah tersebut -- khususnya reorientasi pemasaran dari dalam ke luar negeri -- tampaknya masih berjalan lamban.

Kedua krisis itu juga mempengaruhi sektor anggaran negara dan sektor moneter. Penerimaan pemerintah dari dalam negeri terutama bersumber dari pajak perseroan migas dan pajak atas perdagangan luar negeri. Melemahnya permintaan internasional akan komoditi ekspor migas dan non-migas Indonesia secara langsung menurunkan penerimaan negara dari sumber-sumber itu. Penerimaan dalam negeri di luar kedua sumber tersebut juga merosot sebagai akibat kelesuan kegiatan ekonomi nasional.

Tabel 2

**TINGKAT LAJU PERTUMBUHAN SEKTOR EKONOMI, 1981-1986**  
(Dalam % Setahun, Berdasarkan Harga Konstan 1983)

	Rata-rata 1980-1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>	Peranan Sektoral
<i>Menurut Sektor Ekonomi:</i>					
Pertanian	2,8	5,9	3,2	0,8	24,0
Pertambangan dan Galian	- 4,3	- 7,0	- 9,4	3,8	17,3
Migas	- 4,6	7,3	-10,0	4,2	(16,5)
Non-migas	4,1	0,9	3,7	- 4,2	(0,8)
Manufaktur	4,0	16,3	5,4	3,2	12,9
LNG + Pengilangan Minyak	2,5	44,8	3,4	2,1	(3,8)
Lainnya	4,5	5,6	6,2	3,7	(9,1)
Konstruksi	6,2	- 1,5	- 1,3	0,2	5,5
Jasa-jasa	4,1	5,6	3,8	2,7	40,3
<i>Produk Domestik Bruto</i>	3,4	6,6	1,1	2,4	100,0
Sektor Migas	- 3,8	12,2	- 7,4	3,8	20,4
Sektor Non-migas	5,8	5,1	3,5	2,0	79,6
Terms of Trade (1983 = 100)	-	98,8	94,7	65,5	-
Pendapatan Domestik Bruto	4,5	5,8	0,9	-	98,7
<i>Menurut Jenis Pengeluaran:</i>					
1. Konsumsi Swasta	7,5	4,6	4,9	-	61,6
2. Konsumsi Negara	6,1	4,1	9,8	-	11,6
3. Investasi Domestik Bruto	6,7	- 5,2	- 4,4	-	21,6
4. Netto Ekspor	-85,5	498,2	-25,7	-	2,9
<i>Memorandum:</i>					
1. Tingkat Laju Inflasi					
a. Indeks Harga Konsumen	12,1	10,4	4,7	6,3	
b. Indeks Harga Perdagangan Besar	11,2	12,6	3,2	0,6	
2. Laju Pertumbuhan Penduduk	2,2	2,2	2,2	2,2	

Sumber: BPS, *Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional*, berbagai nomor penerbitan.

Keterangan: <sup>a</sup>Angka sementara



Bagi ekonomi yang terbuka seperti ekonomi Indonesia, merosotnya penghasilan devisa dari ekspor, meningkatnya nilai impor, dan larinya modal ke luar negeri mengurangi cadangan luar negeri. Penurunan jumlah cadangan luar negeri tersebut secara langsung mengurangi tingkat laju pertumbuhan jumlah uang beredar. Untuk menurunkan tingkat laju inflasi, Bank Indonesia tidak akan meningkatkan laju pertumbuhan jumlah kredit dalam negeri untuk mengkompensir penurunan tingkat pertumbuhan jumlah uang beredar dari sektor luar negeri itu. Oleh karenanya tingkat laju pertumbuhan jumlah uang beredar selama dasawarsa ini adalah jauh lebih rendah daripada rata-rata tingkat laju pertumbuhannya selama dasawarsa 1970-an yang lalu, ketika Indonesia masih menikmati "rejeky minyak" (Tabel 1). Berkurangnya laju pertumbuhan jumlah uang beredar dan likuiditas Rupiah di sektor perbankan sebagai akibat pelarian modal akan meningkatkan suku bunga deposito serta pinjaman dalam Rupiah. Perkembangan tingkat suku bunga deposito dan pinjaman bank dalam Rupiah itu dapat diikuti pada Tabel 2.

Tulisan ini akan membahas berbagai pertanyaan sebagai berikut. *Pertama*, apa yang menjadi faktor penyebab kedua krisis ekonomi Indonesia tersebut di atas? *Kedua*, kebijaksanaan ekonomi mana yang seharusnya ditempuh untuk dapat mengatasi kedua krisis itu sehingga dapat kembali pada rel laju pertumbuhan yang normal? Dan *terakhir*, yang tidak kurang pentingnya, adalah apa kaitan antara kebijaksanaan manajemen ekonomi jangka pendek dan jangka menengah dengan tingkat laju pertumbuhan jangka panjang?

## PENYEBAB KRISIS

Ada beberapa faktor yang menyebabkan krisis neraca pembayaran luar negeri. *Pertama*, melemahnya permintaan dunia akan sumber energi dan merosotnya secara drastis tingkat harga migas di pasar internasional sejak tahun 1981. *Kedua*, penurunan nilai ekspor migas tersebut diikuti oleh kemerosotan permintaan serta tingkat harga bahan-bahan mentah lainnya, baik berupa hasil pertanian maupun komoditi pertambangan non-migas. Kemerosotan jumlah permintaan dan tingkat harga komoditi-komoditi primer, termasuk migas, sangat erat kaitannya dengan rendahnya laju pertumbuhan ekonomi dan perdagangan dunia dewasa ini, perubahan teknologi yang membuka kemungkinan substitusi dan penghematan pemakaian bahan mentah dalam proses produksi.

Faktor penyebab yang *ketiga* adalah meningkatnya tingkat suku bunga riil di pasar uang internasional. Berbeda dari keadaan selama masa dua dasawarsa sebelumnya, tingkat suku bunga nominal di negara-negara maju sejak tahun 1979 senantiasa berada di atas tingkat laju inflasi. *Keempat*, peningkatan suku bunga riil itu diikuti pula oleh penurunan nilai mata uang Dollar AS terhadap mata uang konvertibel lainnya, yang juga berlangsung sangat cepat sejak



bulan Desember 1985. Depresiasi mata uang dollar AS tersebut meningkatkan nilai impor dan posisi utang luar negeri Indonesia, karena cukup besarlah jumlah yang berasal dari padanya dan dinyatakan dalam valuta asing non-dollar AS.

Perubahan kurs antar-mata uang konvertibel (*currency realignment*) yang berlangsung secara drastis itu telah menimbulkan dampak negatif atas neraca pembayaran, anggaran negara, sektor moneter dan pendapatan nasional Indonesia. Oleh karena tingkat harga dari hampir seluruh komoditi ekspor dinyatakan dalam mata uang yang melemah sedangkan sebagian besar impor dan utang-utang luar negeri berasal dan dinyatakan dalam mata uang yang menguat, maka nilai ekspor menurun sedangkan nilai impor dan kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri meningkat. Kesulitan neraca pembayaran semakin bertambah besar dengan adanya pelarian modal swasta ke luar negeri. Sebagaimana akan dijelaskan kemudian, meningkatnya pelarian modal swasta ke luar negeri itu sangat berkaitan dengan ketidakpastian neraca pembayaran luar negeri serta kebijaksanaan ekonomi dalam negeri pemerintah terutama di sektor produksi, investasi, dan perdagangan.

## KEBIJAKSANAAN EKONOMI PEMERINTAH

Sejak tahun 1983 kebijaksanaan ekonomi pemerintah untuk menghadapi kesulitan eksternal di atas dapat dikelompokkan dalam tiga kategori. Yang *pertama* adalah menggunakan tabungannya dan menambah pinjaman luar negeri. Kebijakan seperti ini bersifat jangka pendek karena jumlah tabungan pemerintah dari rejeki migas di masa lampau sangat terbatas. Kemampuan meminjam dari luar negeri juga ada batasnya karena kesulitan ekonomi dalam negeri negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI dan berkurangnya perhatian bank-bank komersial pada negara-negara berkembang. Sementara itu beban pelunasan utang luar negeri semakin meningkat dan syarat-syarat pinjaman baru pun semakin bertambah berat, baik karena adanya kenaikan tingkat suku bunga pinjaman maupun perubahan kurs antar-mata uang. Ini sangat merugikan ekonomi Indonesia.

Yang *kedua* adalah mengurangi permintaan agregat (absorpsi) di dalam negeri. Yang *ketiga* adalah meningkatkan produksi nasional. Sasaran pokok dari kedua kebijaksanaan yang terakhir ini adalah meningkatkan surplus produksi nasional yang dapat diekspor. Tujuan dari kebijaksanaan kedua adalah mengurangi permintaan dalam negeri atas produksi nasional tertentu, sedangkan tujuan kebijaksanaan yang ketiga untuk memperbesar kue produksi nasional pada tingkat permintaan dalam negeri tertentu. Kedua bentuk krisis yang sedang dihadapi oleh ekonomi Indonesia dan kebijaksanaan pemerintah yang telah diambil untuk menanggulangnya dapat dipahami dengan menggunakan identitas pendapatan nasional berikut:



$$EX - IM = Y - A$$

EX adalah nilai ekspor migas dan non-migas;

IM adalah nilai impor barang-barang dan jasa-jasa;

Y adalah produksi nasional barang-barang dan jasa-jasa;

A adalah jumlah permintaan (absorpsi) di dalam negeri akan barang-barang dan jasa-jasa yang terdiri dari jumlah pengeluaran konsumsi masyarakat, pengeluaran investasi, dan pengeluaran pemerintah.

Krisis neraca pembayaran, yang dalam hal ini didefinisikan sebagai "transaksi barang dan jasa," digambarkan oleh semakin besarnya kesenjangan atau defisit antara ekspor dan impor (EX-IM). Krisis pada "kurva penawaran" digambarkan oleh semakin rendahnya tingkat laju pertumbuhan pendapatan nasional (Y).

Tujuan kebijaksanaan pertama, yang menggunakan tabungan dan meningkatkan pinjaman luar negeri untuk menutup kesenjangan neraca pembayaran luar negeri, adalah untuk mengendalikan agar penurunan absorpsi dalam negeri tidak terjadi secara drastis. Yang kedua adalah untuk mengurangi absorpsi dalam negeri (A) pada tingkat produksi nasional (Y) tertentu. Sasaran dari kebijaksanaan yang ketiga adalah untuk meningkatkan produksi nasional (Y) pada tingkat absorpsi dalam negeri (A) tertentu.

## UTANG LUAR NEGERI

Posisi utang luar negeri Indonesia pada akhir tahun 1986 atas dasar kurs lama adalah sebesar US\$34,3 milyar. Kira-kira 30% dari utang luar negeri itu dinyatakan dalam dollar AS, 41% dalam Yen serta DM, dan sisanya dalam mata uang lainnya. Semata-mata karena penurunan nilai dollar AS selama periode 1985-1986, jumlah utang luar negeri Indonesia diperkirakan telah meningkat sebesar US\$3,6 milyar sehingga menjadi US\$37,9 milyar. Kira-kira US\$34 milyar dari jumlah ini merupakan utang pemerintah dan sisanya merupakan utang sektor swasta. Utang luar negeri pemerintah terutama bersumber pada pinjaman resmi bersyarat lunak dari negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI.

Besarnya kenaikan utang luar negeri Indonesia sebesar US\$3,6 milyar di atas adalah lebih besar daripada jumlah pinjaman dan bantuan yang diterimanya dari IGGI selama tahun anggaran 1986/1987 (US\$2,5 milyar). Peningkatan jumlah utang luar negeri tersebut telah menambah beban pembayaran kembali. Menurut rencana jadwal jatuh-tempo pelunasannya, Indonesia wajib mencicil pembayaran utang-utang luar negerinya sebesar US\$4-5 milyar setiap tahun (pada tingkat kurs lama) selama periode 1987-1990. Pada tingkat kurs baru dan tingkat harga komoditi-komoditi ekspor yang diharapkan akan semakin baik, jumlah kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri akan berkisar antara US\$7-8 milyar setiap tahun, atau sekitar 40% dari nilai ekspor

per tahun. Dengan kata lain jumlah ini kira-kira 12% dari nilai Produk Nasional Bruto Indonesia.

Di lain pihak, bertambah beratnya beban pembayaran utang-utang luar negeri adalah kurang jelinya para pengelola keuangan negara dalam memanfaatkan perkembangan di pasar uang internasional. Kekurangjelian ini ditunjukkan dengan ilustrasi sebagai berikut. Sebagian rejeki migas yang dinikmati di masa lalu ditahan oleh Bank Indonesia dalam bentuk cadangan emas. Pada tahun 1980 Bank Indonesia kembali membeli emas dengan harga pasar yang tertinggi yaitu US\$600). Sejak itu harga emas terus merosot dan belum dapat mencapai kembali tingkat harga pembelian itu. Pada bulan Februari 1986, Bank Indonesia melakukan pinjaman baru dalam Yen, yang sedang mengalami apresiasi. Kurangnya pemahaman tentang apa yang sedang dan mungkin terjadi di pasar uang internasional menyebabkan kekurangsigapan dalam hal "swap" utang luar negeri (setidaknya kredit komersial) dari satu ke lain jenis mata uang untuk mengurangi risiko. Dalam mempertimbangkan pinjaman luar negeri, tampaknya selama ini pemerintah hanya mempertimbangkan syarat-syarat kreditnya saja dan kurang menaruh perhatian pada kemungkinan perubahan kurs dalam sistem kurs devisa mengambang yang berlaku dewasa ini. Dalam sistem tersebut, baik pokok utang maupun beban tingkat suku bunga pinjaman juga dapat berubah karena perubahan kurs valuta asing.

## KEBIJAKSANAAN PENGELUARAN AGGREGAT

Berbagai kebijaksanaan yang telah ditempuh oleh pemerintah sejak tahun 1983 terutama ditujukan untuk menekan pengeluaran agregat (absorpsi) di dalam negeri. Ada dua kebijaksanaan pemerintah untuk menekan absorpsi dalam negeri. *Pertama*, ialah tindakan yang secara langsung menurunkan tingkat dan struktur komponen "absorpsi" dalam negeri tersebut, seperti menentukan tingkat dan struktur APBN serta kuota barang-barang impor. Pembatalan/penjadwalan kembali berbagai proyek-proyek pembangunan milik negara atau pengetatan anggaran negara sejak tahun 1983 merupakan tindakan kebijaksanaan yang langsung mengurangi pengeluaran investasi negara dan sekaligus mengurangi beban anggarannya serta beban neraca pembayaran luar negeri.

Kebijaksanaan yang *kedua* adalah tindakan yang secara tidak langsung mengurangi pengeluaran konsumsi dan investasi masyarakat sebagai komponen dari "absorpsi" dalam negeri itu. Salah satu bentuknya adalah kebijaksanaan mengenai tingkat harga, termasuk kenaikan tingkat suku bunga sejak deregulasi perbankan 1 Juni 1983, dan berbagai tindakan devaluasi Rupiah. Contoh kebijaksanaan harga adalah peningkatan harga Bahan Bakar Minyak, harga dasar beras, pupuk, pestisida, tarip angkutan, dan sebagainya. Dengan



menaikkan tingkat harga, konsumen diharapkan mengurangi/meningkatkan efisiensi konsumsinya atas barang-barang dan jasa-jasa tersebut, memberikan rangsangan kepada produsen untuk meningkatkan produksi, mengoreksi distorsi harga, dan mengurangi beban subsidi dari anggaran negara. Bentuk tindakan tidak langsung yang lain adalah kebijaksanaan yang mengurangi daya beli masyarakat, seperti peningkatan beban efektif pajak pendapatan dengan adanya rangkaian reformasi perpajakan sejak tahun 1983.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kemerosotan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional sejak tahun 1982 langsung menurunkan laju pertumbuhan kemakmuran ekonomi masyarakat. Tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 1985 sebesar 1,1% adalah kira-kira seperdua dari tingkat pertambahan jumlah penduduk sebesar 2,2%. Ini berarti bahwa tingkat kemakmuran ekonomi masyarakat, yang diukur atas dasar pendapatan per kapita, menurun pada tahun itu. Pada tahun 1986, tingkat pertumbuhan ekonomi 2,4% sedikit berada di atas tingkat laju pertambahan jumlah penduduk, sehingga tingkat pertambahan pendapatan masyarakat relatif stagnan pada tahun ini.

Tingkat pertambahan pengeluaran konsumsi masyarakat masih terus meningkat sejak tahun 1984 walaupun berada di bawah tingkat pertambahan rata-rata tahunan periode 1980-1983. Tingkat pertambahan pengeluaran konsumsi masyarakat dan negara pada tahun 1984 adalah lebih rendah daripada laju pertambahan Produk Domestik Bruto. Sebaliknya, tingkat pertambahan kedua pengeluaran konsumsi itu adalah lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 1985. Laju peningkatan yang sangat menyolok dari konsumsi negara pada tahun 1985 sebesar 9,8% terutama untuk mata anggaran non-personil, karena sejak dua tahun yang lalu gaji pegawai negeri dan anggota ABRI tidak mengalami kenaikan. Di samping itu, merosotnya anggaran pembangunan juga mengurangi jumlah honor dan uang jalan sebagai suplemen gaji bagi pegawai-pegawai negeri yang terlibat dalam proyek-proyek pembangunan.

## PENGELUARAN INVESTASI

Yang menjadi korban utama dari penurunan tingkat pertumbuhan ekonomi akhir-akhir ini adalah pengeluaran investasi domestik bruto. Pada tahun 1985 dan 1986 laju pertumbuhan pengeluaran investasi itu justru berubah menjadi negatif. Ini berarti bahwa ekonomi nasional sudah tidak mampu lagi menggantikan stok barang modal yang sudah aus pada tahun-tahun itu. Keadaan di mana tingkat pertumbuhan pengeluaran investasi semakin menurun, -- apalagi negatif -- akan mengganggu kemampuan menciptakan lapangan kerja dan menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi di masa depan. Semakin rendahnya stok barang modal yang tersedia per kapita akan mengurangi produktivitas tenaga kerja.



Penurunan stok barang modal yang tidak efisien akan semakin mengurangi tingkat produktivitas ekonomi itu. Pada gilirannya, berkurangnya produktivitas akan menurunkan pendapatan tenaga kerja dan tingkat kemakmuran ekonominya. Sementara itu membengkaknya pengangguran juga meningkatkan jumlah beban tanggungan dari anggota keluarga tenaga kerja yang bekerja sebagai pencari nafkah. Meningkatnya jumlah beban tanggungan ini semakin menurunkan tingkat kemakmuran ekonomi masyarakat. Tingkat pengangguran yang semakin bertambah sebagai akibat berkurangnya penciptaan lapangan kerja baru, turunnya kemakmuran, dan rendahnya laju pertumbuhan ekonomi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial dan politik yang mengganggu stabilitas nasional.

Selain resesi ekonomi dalam negeri sebagai akibat penurunan permintaan agregat, kemerosotan pengeluaran jumlah investasi domestik juga disebabkan oleh beberapa faktor lain. Kenaikan harga-harga barang modal, bahan baku dan bahan penolong eks impor sebagai akibat devaluasi dan *currency realignment* merupakan kegiatan disinsentif bagi investasi. Insentif investasi juga berkurang disebabkan oleh kenaikan tingkat suku bunga baik di dalam maupun di luar negeri dan lemahnya permintaan pasar dunia akan komoditi-komoditi ekspor. Sementara itu regulasi di sektor produksi, investasi dan perdagangan pun belum cukup memberikan gairah untuk meningkatkan kegiatan investasi dunia usaha.

Salah satu indikator menurunnya kegiatan investasi masyarakat dapat dilihat dari perkembangan kredit bank, yang merupakan lembaga keuangan terpenting di sektor finansial di Indonesia. Tabel 1 menunjukkan bahwa laju pertambahan kredit bank semakin merosot sejak deregulasi 1 Juni 1983. Kenaikan tingkat suku bunga sesudah adanya deregulasi itu disertai kelesuan ekonomi nasional dan dunia, menyebabkan bank dan nasabah semakin berhati-hati dalam transaksi kredit. Kenaikan tingkat suku bunga juga sekaligus mendorong masyarakat untuk berusaha meningkatkan efisiensi penggunaan uang dalam melayani transaksinya. Ini tercermin, misalnya dalam meningkatnya penggunaan check mundur, berkurangnya stok persediaan barang dan keadaan di mana "barang mengejar uang."

Faktor lain yang menurunkan tingkat pengeluaran investasi dan agregat di dalam negeri adalah meningkatnya kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri, baik utang pemerintah maupun dunia usaha. Khusus masalah pembayaran utang-utang luar negeri ini akan dibahas tersendiri pada bagian berikut.

## PENUNDAAN PEMBAYARAN UTANG LUAR NEGERI

Sebagaimana telah diuraikan di atas, beban pembayaran kembali utang luar negeri Indonesia semakin lama menjadi semakin berat. Dewasa ini, dari



setiap dollar AS hasil ekspor, kira-kira 40 sen dollar digunakan untuk memenuhi kewajiban pelunasan utang luar negeri. Hanya kira-kira 60 sen dollar yang tersedia untuk digunakan mengimpor barang dan jasa yang diperlukan bagi konsumsi dan investasi pembangunan. Hal itu berarti bahwa dari setiap Rp100,00 nilai tambah yang dihasilkan oleh masyarakat Indonesia, kira-kira Rp12,00 disisihkan untuk melunasi bunga dan cicilan pokok utang luar negeri. Dalam tahun anggaran 1986/1987, sekitar 33% dari anggaran rutin atau kira-kira 20% dari jumlah seluruh pengeluaran negara digunakan untuk membayar utang-utang luar negeri. Jumlah pembayaran utang dalam tahun anggaran 1986/1987 sebesar Rp5,1 milyar adalah lebih besar daripada jumlah pengeluaran untuk membayar gaji dan upah pegawai negeri dari anggota ABRI, yaitu Rp4,3 milyar.

Pembayaran bunga dan pokok utang luar negeri menimbulkan beban pada anggaran negara, neraca pembayaran, dan pengeluaran konsumsi serta investasi masyarakat. Manakala beban pembayaran kembali utang luar negeri semakin bertambah berat -- seperti sekarang ini -- Indonesia kembali dihadapkan pada dua pilihan alternatif. Pilihan pertama adalah keringanan atau penjadwalan kembali kewajiban pembayaran utang luar negeri untuk meringankan beban anggaran, dan neraca pembayaran serta mencegah turunnya secara drastis pengeluaran konsumsi dan investasi nasional. Pilihan yang kedua adalah tetap memenuhi kewajiban pembayaran kembali utang luar negeri sebagaimana dijadwalkan semula tanpa meminta keringanan. Namun demikian keadaannya tidak separah pada waktu itu, seperti pernah dialami pada masa awal Orde Baru.

Menurut jadwal, kewajiban Indonesia untuk membayar kembali utang luar negerinya meningkat untuk periode 1987-1990. Seperti telah diuraikan di muka, beban utang semakin bertambah karena adanya depresiasi mata uang dollar AS terhadap mata uang lainnya, penyesuaian tingkat suku bunga kredit komersial yang mengandung variabel, dan pada saat nilai ekspor sedang menurun. Konsekuensi dari pilihan yang kedua adalah Indonesia terpaksa menurunkan lagi tingkat pengeluaran konsumsi, investasi, dan pengeluaran negara dari tingkat yang sekarang.

Pilihan pertama dapat dilakukan dalam kelembagaan IGGI yang didirikan sejak tahun 1967. Dengan perkataan lain, permintaan restrukturalisasi utang luar negeri Indonesia, tidak perlu mendirikan lembaga baru sebagai pengganti IGGI. Kantor-kantor Perwakilan IMF dan Bank Dunia juga sudah ada di Jakarta sejak awal Orde Baru. Di samping itu, kebijaksanaan ekonomi pemerintah sejak tahun 1983 juga sudah sesuai dengan program stabilisasi IMF dan Bank Dunia, sehingga Indonesia tidak perlu kehilangan muka.

Ada dua aspek kebijaksanaan ekonomi Indonesia yang masih kurang sejalan dengan program IMF/Bank Dunia. Aspek yang pertama adalah kebijaksanaan merasionalisasikan pola struktur pengeluaran investasi yang semakin



menurun sehingga pola ini menjadi semakin efisien. Yang kedua adalah mengadakan tindak-lanjut deregulasi di sektor produksi, investasi dan perdagangan untuk meningkatkan investasi dan menggairahkan produksi nasional dan ekspor. Sehubungan dengan ini pada awal bulan Mei 1987 pemerintah telah menandatangani pinjaman sebagai fasilitas pembiayaan kompensasi IMF sebesar SDR 462,7 juta atau US\$609 juta. Dalam menandatangani pinjaman tersebut, pemerintah berjanji untuk melanjutkan deregulasi di sektor investasi, produksi, dan perdagangan.

## MENGATASI KRISIS DI SEKTOR PRODUKSI

Kebijaksanaan pemerintah di sektor produksi, investasi dan perdagangan tampaknya masih lemah untuk mengatasi kesulitan eksternal. Sistem devisa bebas, deregulasi perbankan per 1 Juni 1983 dan reformasi sistem perpajakan sejak tahun 1984, menunjukkan bahwa pemerintah terus meningkatkan deregulasi di sektor finansial. Sebaliknya, di sektor produksi, investasi, dan perdagangan justru terjadi proses yang sebaliknya, yakni, proses peningkatan regulasi yang dimulai sejak tahun 1982. Akibatnya adalah produksi menjadi terhambat dan pada gilirannya kondisi neraca pembayaran luar negeri bertambah parah. Memburuknya keadaan neraca pembayaran luar negeri itu adalah sebagai akibat terhambatnya peningkatan produksi dan kenaikan ekspor serta meningkatnya pelarian modal ke luar negeri, karena tingkat balas jasa modal relatif lebih tinggi di luar negeri daripada di Indonesia.

Devaluasi Rupiah, kebijaksanaan memperlancar arus barang-barang di pelabuhan (Inpres No. 4 Tahun 1985), beberapa kebijaksanaan deregulasi tata-niaga impor (Kebijaksanaan 6 Mei, 25 Oktober 1986 dan 15 Januari 1987) dan kebijaksanaan harga lainnya seharusnya dapat mendorong realokasi faktor-faktor produksi ke arah keadaan yang lebih efisien, sehingga kebijaksanaan dapat meningkatkan tingkat produksi nasional secara keseluruhan. Namun ternyata insentif berupa peningkatan harga-harga itu belum cukup untuk menggairahkan produksi karena jumlahnya masih lebih kecil daripada disinsentif yang ada.

Disinsentif itu berupa resesi ekonomi dalam negeri sebagai akibat dari penurunan permintaan agregat atau "absorpsi" dalam negeri. Selain menimbulkan "resesi ekonomi," kebijaksanaan harga -- termasuk devaluasi Rupiah -- juga meningkatkan ongkos produksi dalam negeri. Sementara itu, kebijaksanaan tata-niaga impor telah menimbulkan distorsi ekonomi yang menghambat realokasi faktor-faktor ekonomi ke arah keadaan yang lebih efisien, merintangi peningkatan produksi, dan menghalangi perkembangan ekspor. Pernyataan terakhir ini dapat diperjelas dengan ilustrasi sebagai berikut. Minuman dan makanan kaleng Indonesia akan lebih dapat bersaing di pasar internasional jika ongkos pengalengan dan pengangkutan dapat ditekan. Ongkos



pengalengan tergantung pada kebijaksanaan perdagangan dan industri, khususnya industri kaleng. Ongkos pengangkutan sangat ditentukan oleh kebijaksanaan industri perakitan sarana transportasi, tarip angkutan, dan keberhasilan memerangi pungli di jalan raya.

Distorsi ekonomi dan disinsentif yang lebih tinggi daripada insentif ekonomi menimbulkan rasa ketidakpastian masyarakat tentang kebijaksanaan ekonomi pemerintah. Di samping itu ketidakpastian kurs Rupiah sebagai akibat semakin membesarnya defisit neraca pembayaran luar negeri mendorong terjadinya pelarian modal ke luar negeri. Pelarian modal ke luar negeri yang terjadi pada kuartal keempat tahun 1986 yang lalu merupakan kasus yang mencerminkan ketidakpastian tersebut. Meningkatnya pelarian modal ke luar negeri pada waktu itu justru terjadi setelah adanya kenaikan harga minyak dan gas bumi di pasar dunia, dan devaluasi Rupiah bulan September serta deregulasi impor bulan Oktober. Transaksi yang meningkat secara drastis selama bulan Mei 1987 merupakan indikasi akan terjadinya kembali pelarian modal ke luar negeri dalam jumlah yang besar.

Paket kebijaksanaan 6 Mei 1986, deregulasi impor 25 Oktober 1986 dan 15 Januari 1987 tampaknya masih belum cukup memadai untuk menggairahkan investasi serta mendorong produksi dan ekspor. Walaupun birokrasi dan administrasi semakin lancar Paket 6 Mei tetap bersifat birokratis dan tidak memecahkan masalah pengaturan impor secara langsung. Sebagian impor bahan baku dan bahan penolong yang strategis bagi industri nasional -- seperti kapas dan aluminium -- masih tunduk pada aturan tata-niaga. Untuk beberapa komoditi impor lainnya, sistem tata-niaga digantikan oleh bea masuk yang berlebihan -- berkisar antara 40%-80%. Justru yang dideregulasikan oleh kedua Paket Kebijakan itu adalah komoditi bahan baku, bahan penolong, dan suku cadang yang secara keseluruhan kurang strategis bagi industri nasional dan tidak penting bagi konsumsi rakyat banyak -- misalnya, suku cadang AC dan mesin cuci.

## KESIMPULAN

Dari uraian di atas jelas bahwa selain adanya hambatan dan gangguan eksternal, krisis neraca pembayaran luar negeri dan krisis produksi nasional yang merupakan penyakit ekonomi Indonesia dewasa ini juga merupakan akibat kurang tanggapnya pemerintah dan masyarakat terhadap gangguan-gangguan eksternal itu. Untuk mengatasi keadaan yang kurang menggembirakan itu, deregulasi yang sudah dimulai di sektor finansial perlu diikuti oleh deregulasi di sektor produksi, investasi, dan perdagangan. Deregulasi di sektor finansial dan kebijaksanaan di sektor moneter saja -- seperti devaluasi dan peningkatan tingkat suku bunga -- bukanlah merupakan obat mujarab satu-satunya yang dapat mengobati segala penyakit ekonomi nasional itu.

Tujuan pokok deregulasi adalah menghilangkan distorsi ekonomi sehingga memungkinkan dunia usaha dan masyarakat melakukan penyesuaian yang perlu dengan keadaan baru sebagai akibat dari perubahan struktur perekonomian nasional dan internasional. Tingkat efisiensi ekonomi nasional diharapkan dapat ditingkatkan melalui realokasi yang rasional atas faktor-faktor produksi tersebut. Realokasi ini disebut pula sebagai restrukturalisasi ekonomi. Pada gilirannya, peningkatan efisiensi ekonomi nasional yang semakin tinggi, memungkinkan memperbesar eksploitasi potensi ekonomi nasional untuk meningkatkan produksi dan ekspor. Tingkat eksploitasi kekayaan laut, misalnya, masih jauh di bawah potensi yang ada disebabkan oleh rumitnya pengurusan ijin-ijin penangkapan ikan laut. Untuk mempertinggi efisiensi ekonomi nasional, perlu diteruskan deregulasi di sektor produksi, investasi, serta perdagangan, yang sudah dimulai oleh Inpres No. 4, 1985.

Restrukturalisasi ekonomi memerlukan investasi tambahan dan pembiayaan untuk mencegah terjadinya turunnya permintaan agregat dalam negeri secara drastis. Untuk tujuan ini perlu dipertimbangkan alternatif restrukturalisasi utang luar negeri Indonesia dan sekaligus mengusahakan pinjaman baru dari luar negeri. Selama proyek yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri dinilai cukup layak secara ekonomis dan sosial serta dapat memberikan kontribusi pada peningkatan ekspor nasional, Indonesia tidak perlu takut meminjam dari pihak luar. Di samping jumlah pinjaman, juga perlu diperhatikan penggunaan pinjaman itu dan kemampuan untuk membayarnya kembali. Begitu juga halnya dengan kemungkinan perubahan kurs valuta di mana pinjaman tersebut dinyatakan. Pengalaman menunjukkan bahwa perubahan kurs dapat memberatkan beban pinjaman luar negeri karena baik pokok utang maupun tingkat suku bunganya dapat naik sesuai dengan perubahan kurs valuta asing.



# **Tumbuhnya Pengusaha Aceh: Studi Kasus Pengusaha Kontraktor dan Leveransir di Lhok Seumawe**

Iwan P. HUTAJULU

## **PENDAHULUAN**

Salah satu tujuan pembangunan ekonomi Orde Baru adalah menciptakan golongan pengusaha yang tangguh, mandiri, lestari dan lepas-landas. Sejak tahun 1982 Indonesia mengalami kesulitan ekonomi yang disebabkan oleh memburuknya kondisi ekonomi dunia, terutama yang menyangkut harga minyak bumi. Menyadari hal itu, sejak akhir Pelita III pemerintah telah mengambil langkah-langkah penyesuaian untuk melepaskan secara bertahap ketergantungan ekonomi kita pada sektor minyak dan gas bumi. Upaya penyesuaian itu telah ditunjukkan pemerintah dengan memberi perhatian kepada peranan sektor swasta.

Joseph Schumpeter adalah seorang ahli ekonomi terkemuka yang mempunyai perhatian besar pada masalah pembangunan. Teorinya mengenai pembangunan ekonomi dikemukakan untuk pertama kalinya dalam salah satu bukunya yang terkenal, yaitu *The Theory of Economic Development*, yang diterbitkan dalam tahun 1934. Menurut Schumpeter, apa yang dibutuhkan untuk perubahan ekonomi yang cepat adalah munculnya suatu golongan pengusaha swasta. Ia berkeyakinan bahwa pembangunan ekonomi terutama diciptakan oleh inisiatif golongan pengusaha yang inovatif atau golongan entrepreneur, yaitu golongan masyarakat yang mengorganisasi dan menggabungkan faktor-faktor produksi lainnya untuk menciptakan barang-barang yang diperlukan masyarakat. Mereka merupakan golongan masyarakat yang menciptakan inovasi atau pembaruan dalam perekonomian.<sup>1</sup>

---

Dari hasil penelitian yang dilakukan di Lhok Seumawe dari tanggal 4 Februari hingga tanggal 12 Maret 1987, atas kerjasama CSIS, Pusat Pengembangan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Syiah Kuala, dan Asia Foundation.

<sup>1</sup>Dikutip dari Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan* (Jakarta: Bina Grafika, 1982), hal. 282.

Pemerintah memerlukan peranan golongan pengusaha swasta dalam masa kesulitan ekonomi. Mereka diharapkan dapat ikut memberikan sumbangan pada pembaruan dalam perekonomian. Perekonomian yang kuat memerlukan peranan swasta. Sejak tahun tujuh puluhan pemerintah telah mendirikan proyek-proyek industri hulu di Lhok Seumawe. Apakah adanya industri hulu itu telah dapat mendorong tumbuhnya lapisan pengusaha Aceh? Faktor-faktor apa yang ikut mempengaruhi pertumbuhan pengusaha Aceh? Golongan pengusaha Aceh merupakan kelas menengah yang dapat diharapkan mampu mengadakan perubahan di Daerah Istimewa Aceh. Studi tentang tumbuhnya golongan pengusaha Aceh dapat memberikan sumbangan bagi studi perbandingan golongan pengusaha di daerah lain.

## HAMBATAN-HAMBATAN BAGI TUMBUHNYA PENGUSAHA SWASTA

James T. Siegel, seorang antropolog Amerika Serikat, berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan Aceh tidak dapat berkembang menjadi besar karena tidak berbentuk *korporasi*. Yang dimaksud Siegel adalah dua hal penting dari usaha dagang. *Pertama*, bahwa usaha-usaha dagang Aceh mempunyai struktur kepemimpinan yang hampir tidak berkembang. Boleh dikatakan tidak terdapat kewajiban mematuhi perintah atasan dalam suatu perusahaan. Selanjutnya, pemilik-pemilik perusahaan tidak merasa berhak memberi perintah kepada para pegawainya, sebagaimana ditemukan pada usaha-usaha dagang di Dunia Barat. Hubungan-hubungan di dunia pasar tidak dianggap sebagai hubungan antar-perusahaan, melainkan sebagai antar-perorangan, sekalipun pada kesempatan di mana perorangan-perorangan itu mewakili perusahaan tempat mereka bekerja.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan hal ini, Siegel mengajukan pertanyaan, mengapa tidak terdapat sifat perdagangan besar pada perusahaan-perusahaan Aceh, sedangkan sistem pedagang besar adalah lebih efisien.<sup>3</sup> Menurut Siegel, mereka tidak mau, karena merasa "tidak enak" (*hana mangat sagai*) atau "tersinggung" (*teupeh perasaan*) untuk menerima perintah orang lain. Menerima perintah orang lain berarti mengurangi hak orang untuk mengatur nasibnya sendiri.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>James T. Siegel, "Perusahaan Dagang Aceh, Jaringan Sistem Penyebaran dan Agama Islam," dalam, *Agama Etos dan Perkembangan Ekonomi*, Taufik Abudllah ed. (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 187 dan 188.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 220.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 198 dan 220.



Dari pendapat Siegel, dapat diduga pengusaha Aceh menemui kesulitan dalam memerintah karyawannya. Sikap pribadi karyawan dapat mempengaruhi perilakunya dalam menunaikan tugas pekerjaannya, misalnya sulit diperintah. Di lain pihak, cara memimpin karyawan memegang peranan penting demi kelancaran jalannya perusahaan. Hal ini pada gilirannya dapat ikut mempengaruhi kemajuan perusahaan. Siegel tampaknya menekankan perhatian pada sikap pribadi dalam kegiatan ekonomi. Secara demikian ia melihat kelemahan organisasi sebagai penghalang utama bagi peningkatan kemampuan ekonomi pedagang Aceh.

Demikian pula pendapat Clifford Geertz, seorang antropolog terkenal dari Amerika Serikat, masalah perkembangan ekonomi di kota kecil yang dipelajarinya di Jawa pada dasarnya adalah masalah *organisasi*. Kekurangan yang terutama terdapat pada kelompok pengusaha yang terdiri dari pedagang-pedagang kecil beragama Islam bukanlah modal, karena dari segi kesempatan untuk inovasi yang realistis yang sungguh ada, kekayaan mereka bukannya tidak cukup; bukanlah pula semangat kerja, karena mereka telah menunjukkan sifat-sifat kapitalis seperti rajin, hemat, mandiri, dan tabah secara hampir berlebih-lebihan. Dan pastilah bukannya pasaran yang cukup jenuh, karena kemungkinan-kemungkinan bagi perluasan perdagangan dan industri yang berarti tampak di segenap penjuru kota. Apa yang tidak mereka miliki ialah *kekuasaan organisatoris* untuk mengerahkan modal dan menyalurkan semangat kerja mereka sedemikian rupa, sehingga dapat mengeksploitasi kemungkinan pasar yang ada. Mereka tidak memiliki kemampuan untuk membentuk pranata-pranata ekonomi yang efisien.<sup>5</sup>

Siegel dan Geertz melihat *kelemahan organisasi* yang disebabkan oleh faktor-faktor kebudayaan sebagai penghalang utama bagi peningkatan kemampuan ekonomi dari santri Jawa dan pedagang Aceh. Kelemahan berorganisasi ini mencerminkan sikap individualisme pada kedua masyarakat yang diteliti oleh Siegel maupun Geertz. Sikap individualisme yang berlebihan dari pengusaha-pengusaha itu membuat mereka benar-benar tidak cocok untuk pekerjaan yang membutuhkan koordinasi. Secara demikian mereka tidak dapat memajukan bentuk-bentuk organisasi ekonomi yang lebih kompleks daripada firma keluarga.

Tidak dapat disangkal bahwa faktor kebudayaan ikut berperan dalam perkembangan ekonomi. Namun menurut pendapat penulis faktor kebudayaan saja masih belum cukup untuk menerangkan perkembangan ekonomi. Dalam hal ini Siegel dan Geertz mengabaikan antara lain peranan pemerintah dalam perkembangan ekonomi. Peranan pemerintah bagi para pengusaha yang dimaksudkan bukanlah dalam pengertian pemberian modal, tetapi berbentuk kemudahan-kemudahan (fasilitas-fasilitas) seperti izin usaha, kebi-

<sup>5</sup>Clifford Geertz, *Peddlers and Princes* (Chicago dan London: The University of Chicago, 1963), hal. 28.



jakan ekonomi maupun dalam bentuk sumber-sumber kontrak dan pekerjaan-pekerjaan besar.<sup>6</sup>

Peranan negara dalam perekonomian Indonesia tampak jelas pada Pasal 33 UUD 1945, yang berkenaan dengan pemilikan sumberdaya maupun pengelolaan perekonomian. Penafsiran atas pasal ini mengundang perdebatan, dan kesepakatan sulit dicapai. Namun bahwa negara memainkan peranan yang strategis dalam perekonomian tampaknya tak lagi dipermasalahkan.<sup>7</sup> Hal ini pula yang menyebabkan peranan pemerintah dalam perkembangan ekonomi di Indonesia lebih dominan daripada peranan sektor swasta. Wewenang pemerintah dalam menentukan kebijakan ekonomi, ijin usaha dan dalam bentuk penguasaan sumber-sumber kontrak dan pekerjaan besar, pada gilirannya membuka peluang bagi pejabat birokrasi untuk mencari keuntungan pribadi. Upaya untuk mencari keuntungan pribadi dapat dilakukan melalui kerjasama dengan pengusaha dalam hal pembagian kemudahan-kemudahan, seperti pengeluaran ijin usaha dan sumber-sumber kontrak.

Demikian pula Abdul Latief, seorang pengusaha Sarinah Jaya di Jakarta, berpendapat bahwa tidak masuk akal sebuah usaha swasta bisa besar tanpa campur-tangan dan bebas dari peranan pemerintah. Lebih lanjut dikatakan, "... bahkan munculnya raksasa Mitsui di Jepang juga berkat campur-tangan dan proteksi Pemerintah Jepang."<sup>8</sup>

Dari pendapat Abdul Latief dapat ditarik kesimpulan bahwa sebagai seorang pengusaha, ia menyadari pentingnya peranan pemerintah dalam perkembangan usaha swasta. Dengan demikian pengusaha akan cenderung melakukan interaksi dengan pejabat pemerintah atau pejabat pimpinan proyek, karena hal itu akan menguntungkan dalam memperoleh kemudahan mengurus ijin usaha, sumber-sumber kontrak dan pekerjaan-pekerjaan besar.

Menarik pula untuk dikemukakan bahwa Lance Castles, dalam studinya tentang industri kretek di Kudus, mengatakan kelemahan pengusaha-pengusaha santri di Kudus adalah kegagalan untuk melakukan mekanisasi industri kreteknya. Hal ini mungkin disebabkan sebagian oleh politik pemerintah dan serikat buruh yang mencegah mekanisasi proses dasar pabrik dengan tujuan mempertahankan tingkat-tingkat pekerjaan.<sup>9</sup> Dalam hal ini perkembangan pengusaha santri di Kudus menghadapi hambatan dan keterbatasan oleh karena adanya kebijakan politik pemerintah, yang memberi prioritas pada kesempatan kerja.

---

<sup>6</sup>Lihat Nancy K. Suhut, "Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Sosial-Ekonomi," *Analisa*, No. 6 (Juni 1985): hal. 527 dan Farchan Bulkin, "Landasan Historis Profesionalisme," *Kompas*, 14 Mei 1986.

<sup>7</sup>Lihat Sjahrir, *Ekonomi dan Politik Kebutuhan Pokok* (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 5.

<sup>8</sup>Abdul Latief, dikutip dari *Tempo* (22 November 1986): hal. 75.

<sup>9</sup>Lance Castles, *Tingkah Laku Agama, Politik dan Ekonomi di Jawa: Industri Rokok Kudus* (Jakarta: Sinar Harapan, 1982), hal. 150 dan 151.



Seandainya pengusaha santri di Kudus mampu melakukan tawar-menawar dengan pejabat pemerintah dalam mempengaruhi batas toleransi tingkat kesempatan kerja di perusahaannya, maka proses mekanisasi industri kreteknya dapat dilakukan secara bertahap. Tidak mustahil suatu kebijakan pemerintah masih dapat ditawar-tawar lagi, karena pasti bukan merupakan kebijakan yang kaku. Dalam hal ini diperlukan kemampuan pengusaha santri di Kudus untuk melakukan interaksi dengan pejabat birokrasi untuk meninjau kembali kebijakan pemerintah tersebut. Kasus penemuan Castles itu menunjukkan bahwa pengusaha santri di Kudus tidak menjalin hubungan baik dengan pejabat birokrasi. Mereka rupanya lebih senang menjaga jarak dengan pemerintah. Sikap ini merugikan mereka sendiri, karena pemerintah memegang peranan yang besar dalam menentukan maju-mundurnya suatu perusahaan swasta. Bila pemerintah menghendaki peranan pengusaha swasta berkembang, tentu pemerintah akan mencari jalan keluar bagi masalah kesempatan kerja, misalnya membuka kesempatan kerja di sektor lain.

Pendapat Abdul Latief juga akan berlaku bagi pengusaha Aceh. Apalagi dilihat dari kenyataan pada tahun empat puluhan dan lima puluhan, sejarah Aceh menunjukkan bahwa perkembangan ekonomi di Propinsi Aceh terjadi berkat kerjasama yang erat antara pengusaha dan penguasa melalui kebijakan lisensi pemerintah dalam rangka melindungi dan mengembangkan pengusaha "pribumi" di awal masa pertumbuhannya.<sup>10</sup> Dari pengalaman pengusaha Aceh di masa lalu, sulit diharapkan tumbuhnya pengusaha Aceh yang benar-benar mandiri dan terlepas dari pengaruh kekuatan pemerintah. Jika demikian halnya, maka pengusaha Aceh akan cenderung melakukan interaksi dengan pejabat pemerintah atau pejabat pimpinan proyek, karena akan menguntungkan dalam memperoleh kemudahan mengurus izin usaha, sumber-sumber kontrak dan pekerjaan besar.

Interaksi itu dapat dilakukan baik secara perorangan maupun secara kelompok. Menurut A. Dharmawan, seorang staf pengajar FISIP di Universitas Parahyangan, pihak perusahaan melalui jalur-jalur politik yang ada akan mencari kesempatan untuk mempengaruhi pejabat pemerintah atau pejabat pimpinan proyek. Ini dilakukan melalui organisasi yang diciptakan antar-perusahaan, baik perusahaan yang bertingkat nasional maupun perusahaan daerah, dan melalui peranan ganda perorangan dari para anggota masing-masing perusahaan, terutama jika antara para anggota perusahaan ternyata ada yang duduk dalam pemerintahan. Dengan menggunakan kesempatan jabatannya dalam perusahaan tersebut, mereka bisa menghubungkan perusahaannya dengan pemerintah, sehingga semua kebutuhan perusahaannya dapat terpenuhi.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Lihat hasil wawancara Irchamni Sulaiman dengan Ali Basyah Amin dalam Irchamni Sulaiman, *Pengusaha Aceh dan Pengusaha Cina di Kotamadya Banda Aceh* (Darussalam-Banda Aceh: PLPIIS, 1983), hal. 16.

<sup>11</sup>A. Dharmawan, *Aspek-aspek dalam Sosiologi Industri* (Bandung: Binacipta, 1986), hal. 90.



Lebih lanjut dikatakan Dharmawan, bahwa jalan lain yang dapat dilakukan guna mencari pengaruh atas pemerintah, baik pusat maupun daerah, ialah pihak organisasi perusahaan tersebut bergabung dalam forum yang biasa disebut *pressure group*. Mereka mengirimkan wakil-wakilnya ke dalam forum ini. Sementara itu mereka berkesempatan berperan selaku kaum politisi dan berusaha memperjuangkan kepentingan ekonomi mereka. Dalam kegiatan tersebut pihak *pressure group* giat menghubungi pihak pemerintah. Mereka selalu mengikuti jalannya pemerintahan guna memanfaatkan setiap kesempatan yang ada dengan mengadakan acara jumpa-muka bersama pemerintah secara lisan dan terbuka. Dalam menciptakan konsultasi tersebut mereka mempunyai tugas selalu mencari informasi yang aktual untuk diberikan kepada pihak yang bersangkutan secara tertulis sehingga kesinambungan hubungan terjamin.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian Dharmawan dapat diduga bahwa pengusaha Aceh akan cenderung mencari pengaruh atas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan cara-cara demikian. Penggunaan *pressure group* dapat ditempuh melalui organisasi seperti Kamar Dagang Indonesia (KADIN), Gabungan Pelaksana Nasional Seluruh Indonesia (GAPENSI) atau organisasi yang sejenis dan organisasi politik. Dengan demikian pengusaha Aceh dapat memperoleh informasi yang aktual tentang rencana proyek yang akan ditenderkan atau batas nilai permintaan proyek atau barang yang akan ditenderkan. Pada dasarnya informasi adalah terbatas. Pengusaha Aceh yang berhasil mendapatkan informasi yang berhubungan dengan proyek atau barang yang akan ditenderkan dapat lebih berhasil memperoleh tender.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kemampuan berorganisasi dan hubungan dengan pejabat pemerintah atau pejabat pimpinan proyek adalah dua faktor yang mungkin sekali memainkan peranan penting bagi keberhasilan pengusaha Aceh dalam memperoleh tender. Kemampuan berorganisasi menurut Siegel terbatas pada kemampuan mengontrol karyawan. Menurut penulis, kemampuan berorganisasi juga merupakan *manajemen usaha*. Manajemen usaha dapat meliputi usaha melakukan perhitungan rugi-laba dan memperluas hubungan dagang, di samping kemampuan mengontrol karyawan. Jadi kemampuan berorganisasi dan hubungan dengan pejabat dapat dianggap sebagai *variabel bebas*. Sedangkan keberhasilan memperoleh tender dapat dianggap sebagai *variabel terikat*.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikaji dua hipotesa pokok sebagai berikut:

1. Semakin tinggi kemampuan berorganisasi pengusaha Aceh, semakin besar kemungkinannya untuk memenangkan tender.
2. Semakin terjalin hubungan pengusaha dengan pejabat pemerintah dan/atau pejabat pimpinan proyek, semakin besar kemungkinannya untuk memenangkan tender.

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, hal. 90 dan 91.



Kedua hipotesa ini tidak dimaksudkan mutlak berdiri sendiri secara terpisah. Dari kedua hipotesa ini ingin diketahui hipotesa mana yang lebih penting, atau apakah kedua-duanya harus ikut berperan secara berimbang.

## BEBERAPA KONSEP DAN PROSES PENELITIAN

*Pengusaha Aceh* adalah pengusaha yang lahir di Daerah Istimewa Aceh, beragama Islam dan menyebut dirinya orang Aceh. Pengusaha itu memiliki saham terbesar dan mengusahakan modalnya. Usaha itu berupa jasa kontraktor dan penyalur barang-barang. Pengusaha itu biasanya disebut kontraktor dan leveransir (supplier). Pengusaha jenis ini dipilih karena lebih dekat kaitannya dengan tumbuhnya industri hulu di Lhok Seumawe.

*Kemampuan berorganisasi* merupakan manajemen usaha. Yang dimaksud dengan manajemen usaha adalah usaha melakukan perhitungan rugi-laba, kemampuan mengontrol karyawan dan usaha memperluas hubungan dagang. Usaha melakukan perhitungan rugi-laba dapat diketahui dari usaha melakukan pemeriksaan terhadap pembukuan dan pengertian tentang efisiensi. Adapun kemampuan mengontrol karyawan dapat dilakukan melalui cara menerima karyawan, ada tidaknya karyawan yang merasa tersinggung bila diperintah, rapat dan cara mendorong karyawan untuk bekerja lebih rajin. Sedangkan usaha memperluas hubungan dagang dapat diketahui dari pemilikan relasi dengan pengusaha bukan Aceh baik di dalam maupun di luar Propinsi Aceh, hubungan dagang dengan mereka, kemampuan memahami cara berpikir orang asing serta senang bertemu dengan orang baru.

Yang dimaksud dengan *karyawan* adalah tenaga kerja dalam pengertian luas. Karyawan dapat meliputi tenaga kerja tidak terlatih dan tidak terdidik (*unskilled labour*) serta yang terlatih dan agak terdidik (*semi-skilled labour*). Tenaga kerja tidak terlatih dan tidak terdidik yang bekerja pada proyek bangunan disebut *buruh*. Adapun *pegawai* adalah tenaga kerja terlatih dan agak terdidik yang bekerja di kantor.

*Hubungan dengan pejabat* adalah kontak yang bertujuan mempengaruhi proses pemberian tender. Kontak dengan pejabat tender dapat diketahui dari kenalnya dengan pejabat tender, pengalaman mengadakan pembicaraan baik secara tertulis maupun lisan dengan pejabat pemerintah dan kesadaran akan pentingnya mencari informasi tentang rencana pekerjaan atau barang yang ditenderkan. Hubungan dengan pejabat dapat dilakukan sendiri atau melalui forum seperti KADIN, GAPENSI atau organisasi yang sejenis dan organisasi politik yang bernaung di bawah Golongan Karya.

*Tender* adalah suatu cara pihak instansi pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), seperti Industri Pencairan Gas LNG (PT Arun), Pabrik Pupuk Iskandar Muda (PT PIM), Pabrik Pupuk Urea PT ASEAN-



Aceh Fertilizer (PT AAF), Proyek Kertas Kraft Aceh (KKA) di Kabupaten Aceh Utara untuk mencari kontraktor dan leveransir yang memenuhi batas nilai proyek atau barang yang akan diborongkan.

Untuk mengumpulkan data tentang cara memperoleh tender dari pengusaha Aceh, telah dilakukan *wawancara bebas* dengan 12 informan. Informan adalah orang yang dapat memberikan keterangan tentang praktek-praktek memenangkan suatu tender melalui kemampuan menjalin hubungan dengan pejabat. Untuk mengumpulkan data tentang kemampuan berorganisasi atau manajemen usaha telah dilakukan *wawancara berstruktur* dengan suatu pedoman wawancara dengan 23 pengusaha Aceh.

Pengambilan sampel dilakukan secara sengaja dan berlapis (*Stratified Purposive Sampling*).<sup>13</sup> Cara pengambilan sampel ini digunakan, karena responden yang dipilih diduga dapat memberikan informasi yang diinginkan sesuai dengan permasalahan penelitian. Dalam hal ini dipilih pengusaha yang berhasil memperoleh tender. Secara demikian hendak diketahui faktor manakah yang lebih berpengaruh di antara kemampuan berorganisasi dan hubungan dengan pejabat atau kedua-duanya sekaligus berperan.

Populasi dalam penelitian ini adalah 176 pengusaha Aceh yang berusaha di bidang jasa kontraktor dan leveransir di Lhok Seumawe, yang sampai dengan waktu penelitian (4 Februari sampai dengan 12 Maret 1987) masih mempunyai kegiatan yang berhubungan dengan bidang jasa kontraktor dan leveransir. Setelah dilakukan pemeriksaan di Lhok Seumawe, maka diketahui jumlah populasi adalah 176. Menurut *Daftar Rekanan Mampu Bidang Pekerjaan Pemborong, Kabupaten Aceh Utara, Tahun 1985/1986*, populasi tersebut terdiri atas beberapa kualifikasi sebagai berikut<sup>14</sup>: (1) Kualifikasi B1: 7 buah; (2) Kualifikasi B2: 63 buah; (3) Kualifikasi C1: 48 buah; (4) Kualifikasi C2: 56 buah.

Yang dimaksud dengan pengusaha rekanan kontraktor dan leveransir yang berkualifikasi "B1" adalah pengusaha yang mempunyai nilai kekayaan di atas Rp200 juta dengan nilai pekerjaan antara Rp200 juta sampai Rp500 juta. Kualifikasi "B2" kekayaan di atas Rp100 juta dengan nilai pekerjaan Rp100 juta sampai Rp200 juta. Dan kualifikasi "C1" kekayaan di atas Rp50 juta dengan nilai pekerjaan Rp50 juta sampai Rp100 juta. Kualifikasi "C2" nilai kekayaan di atas Rp20 juta dengan nilai pekerjaan Rp20 juta sampai Rp50 juta.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Lihat Manasse Malo dkk., *Metode Penelitian Sosial* (Jakarta: Karunika Jakarta, Universitas Terbuka, 1985), hal. 158 dan 168.

<sup>14</sup>Lihat *Daftar Rekanan Mampu Bidang Pekerjaan Pemborong, Kabupaten Aceh Utara, Golongan: A, B1, B2, C1, C2, C3, Tahun 1985/1986* (Banda Aceh: Pemerintah Daerah Istimewa Aceh, 1985).

<sup>15</sup>*Ibid.*, dan lihat juga "Jumlah Pengusaha Rekanan di Aceh Makin Berkurang," *Waspada*, 4 November 1986.



Sampel diambil dari kualifikasi "B1", "B2", "C1" dan "C2", masing-masing sebesar 10%, yang dapat dianggap mewakili pengusaha yang tergolong menengah di Lhok Seumawe. Pengusaha rekanan di atas kualifikasi "B2" terlalu sedikit yakni 3 buah, sedangkan di bawah kualifikasi "C1" semakin sulit ditemui.

Setelah penelitian dilakukan, maka diperoleh sampel dengan perincian sebagai berikut: (1) Kualifikasi B1: 2 buah; (2) Kualifikasi B2: 12 buah; (3) Kualifikasi C1: 6 buah; (4) Kualifikasi C2: 3 buah. Pengusaha berkualifikasi "C2" dan "C3" sulit ditemui, karena mereka tidak mempunyai fasilitas bangunan kantor yang permanen. Di Lhok Seumawe mereka disebut sebagai pengusaha dengan "kantor" di kantong atau di tas. Sebutan itu memang ternyata menunjukkan bahwa mereka tidak mempunyai alamat kantor yang jelas. Lagipula mereka hampir tidak pernah mengikuti tender. Pekerjaan yang diperolehnya berasal dari kontraktor dan leveransir yang telah memperoleh tender.

Hasil penelitian ini akan disajikan berdasarkan pendekatan sosiologis. Pendekatan sosiologis digunakan untuk memberi gambaran umum tentang kemampuan manajemen pengusaha Aceh dan keterlibatan mereka dalam organisasi politik yang bernaung di bawah Golkar atau organisasi profesional yang dekat dengan pemerintah. Dari gambaran umum ini dapat diketahui sejauh mana peranan kemampuan manajemen dan hubungan dengan pejabat ikut berperan dalam keberhasilan pengusaha Aceh memperoleh tender.

## LATAR-BELAKANG SEJARAH

Sejak tahun tujuh puluhan, di Lhok Seumawe, Kabupaten Aceh Utara, berdiri proyek-proyek industri hulu. Pembangunan proyek industri hulu di zona industri Lhok Seumawe dimulai dengan penambangan gas alam di Aron, Lhok Sukon, pada tahun 1971. Dewasa ini zona industri Lhok Seumawe mempunyai tiga buah industri hulu yang sudah beroperasi, yaitu: Industri Pencairan Gas LNG (PT Arun), Pabrik Pupuk Urea PT ASEAN-Aceh Fertilizer (AAF) dan Pabrik Pupuk Iskandar Muda I (PT PIM). Dalam waktu dekat akan dibangun pula Pabrik Pupuk Iskandar Muda II. Proyek Kertas Terpadu Aceh Kraft (KKA) dan Proyek Olefin Center.<sup>16</sup>

Menurut Schumpeter, penanaman modal dalam perekonomian dapat dibedakan menjadi dua golongan yaitu, penanaman modal otonomi (*autonomous investment*) dan penanaman modal terpengaruh (*induced investment*). Penanaman modal otonomi ditentukan oleh perkembangan dalam jangka

<sup>16</sup>Tim Pengendalian dan Pembangunan Wilayah Industri Aceh Utara, *Zona Industri di Lhok Seumawe* (Banda Aceh: Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Istimewa Aceh, 1985), hal. 4.

panjang, terutama oleh penemuan kekayaan alam yang baru dan kemajuan teknologi. Penanaman modal terpengaruh adalah penanaman modal yang dilakukan sebagai akibat kenaikan dalam produksi, pendapatan, penjualan atau keuntungan perusahaan-perusahaan. Dari kedua jenis penanaman modal tersebut penanaman modal terpengaruh lebih besar jumlahnya.<sup>17</sup> Berdasarkan pengertian Schumpeter proyek industri hulu tersebut dapat disebut penanaman modal otonomi.

Dengan adanya industri hulu, maka berkembang penanaman modal terpengaruh dengan pesat. Tentang hal ini, Jopie Oekon, manajer Pertamina pada industri LNG PT Arun di tahun 1976, menyatakan bahwa, pada mulanya ia sulit mendapatkan kontraktor untuk membangun perumahan. Kami harus mendatangkan kontraktor dari Medan dan Jakarta. Tapi kemudian kami mempunyai ratusan perusahaan Aceh yang meminta pekerjaan.<sup>18</sup> Pembangunan sarana-sarana seperti jalan-jalan, perumahan dan sebagainya di lingkungan proyek industri hulu itu sebagian besar telah dilaksanakan oleh pemborong daerah.

Menurut Noor Ibrahim, pejabat Kantor Wilayah Perdagangan Kabupaten Aceh Utara, Lhok Seumawe, di Aceh Utara tumbuh perusahaan di bidang jasa kontraktor dan leveransir bagaikan jamur di musim hujan. Dengan kata lain perkembangan pekerjaan seperti deret hitung, sehingga pada akhirnya perusahaan-perusahaan itu harus bersaing untuk mendapatkan pekerjaan.<sup>19</sup> Lebih lanjut dikatakannya bahwa dari keseluruhan jumlah perusahaan yang bergerak di sektor tersebut hanya sebagian kecil yang berhasil memperoleh pekerjaan di proyek-proyek industri hulu itu, sehingga pada akhirnya perusahaan itu menghentikan usahanya sebelum berakhirnya lisensi usaha.<sup>20</sup>

Dengan demikian terjadi seleksi alamiah. Perusahaan yang tidak berhasil mendapatkan pekerjaan dari proyek industri hulu itu akan menjadi bertambah kecil peranannya, atau mengharapkan pekerjaan dari proyek yang dibiayai anggaran pemerintah. Bisa jadi beberapa di antaranya akan menutup usahanya. Sementara itu, perusahaan yang berhasil menjadi rekanan dalam mendapatkan pekerjaan dari proyek-proyek itu akan bertahan dalam usahanya. Dari kenyataan itu dapat disimpulkan bahwa keberhasilan perusahaan jasa kontraktor dan leveransir di Lhok Seumawe tergantung pada tender yang diperolehnya dari proyek-proyek industri hulu atau proyek pemerintah.

---

<sup>17</sup>Sukirno, *Ekonomi Pembangunan*, hal. 282.

<sup>18</sup>*Hands Across the Sea* (Jakarta: Pertamina, 1985), hal. 56.

<sup>19</sup>Noor Ibrahim, "Surat kepada Bapak Bupati KDH. Tk. II, Aceh Utara" (salinan dan tanpa tanggal).

<sup>20</sup>*Ibid.*



## HASIL PENELITIAN

Dari segi jumlahnya (176) pengusaha kontraktor dan leveransir Aceh yang masih bertahan di Lhok Seumawe merupakan lapisan yang besar. Mereka adalah pemilik modal dan mengusahakan modalnya tanpa berkongsi dengan orang Cina. Di samping mereka hanya terdapat 8 pengusaha Aceh yang berkongsi dengan pengusaha Cina atau yang disebut pengusaha Ali-Baba, yaitu yang modal perusahaannya sebagian besar dimiliki oleh orang Cina, sedangkan orang Aceh hanya digunakan namanya untuk urusan keluar. Tetapi hanya 5 pengusaha Cina yang bergerak di bidang kontraktor dan leveransir. Di lihat dari komposisi pengusaha kontraktor dan leveransir yang ada di Lhok Seumawe, pengusaha Aceh tidak mendapat persaingan yang berarti dari pengusaha Cina.

Pengusaha Aceh yang berhasil diperoleh dalam penelitian ini berjumlah 23 orang. Semuanya laki-laki. Sebagian besar (86,9%) adalah pengusaha dan sebagian kecil (13,0%) adalah direktur. Yang dimaksud dengan pengusaha adalah orang yang memiliki modal dan sekaligus mengusahakan modalnya. Direktur adalah orang yang menjalankan usaha, tetapi bukan pemilik modal. (Oleh karena peranan direktur dalam menjalankan usaha juga berarti kemampuan berorganisasi dan berhubungan dengan pejabat, maka data yang diperoleh dapat digunakan. Di samping itu, jumlah prosentase direktur yang terjaring dalam penelitian ini sedikit (13,0%). Dengan demikian tidak akan terjadi "bias" yang ditimbulkan oleh adanya perbedaan sampel ini.

Pendidikan responden hampir separuh (47,8%) adalah lulusan SLA dan seperempat lagi (26,0%) pernah mengikuti pendidikan di Akademi dan Universitas tetapi tidak tamat. Sebagian kecil (8,6%) berpendidikan SLP dan sisanya (12,9%) berpendidikan SD ke bawah. Mobilitas sosial responden dapat diketahui dari tingkat sosial-ekonomi orang tuanya. Tingkat sosial-ekonomi dapat diketahui dari tingkat pendidikan dan pekerjaan ayah responden. Lebih sepertiga (39,1%) ayah mereka berpendidikan SD. Hanya sebagian kecil (8,7%) lulus SLP dan SLA (8,7%). Hampir sepertiga (30,4%) menjawab tidak tahu dan sisanya (13,0%) menjawab bahwa orang tuanya tidak mempunyai pendidikan. Hal ini dapat dimengerti karena lembaga pendidikan formal di Propinsi Aceh tidak berkembang selama masa perang. Sebagian besar (60,9%) responden berasal dari keluarga petani dan hanya sebagian kecil (13,0%) berasal dari keluarga yang ayahnya bekerja sebagai pedagang. Sisanya terdiri dari 8,7% pegawai negeri, 4,3% pegawai swasta dan 4,3% tidak tahu pekerjaan ayahnya. Data ini menunjukkan bahwa sebagian besar responden mencari pengalaman sendiri di bidang perdagangan.

Usia perusahaan responden dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel

## DISTRIBUSI USIA PERUSAHAAN RESPONDEN (n = 23)

Usia Perusahaan	f	%
1- 5 tahun	7	30,4
6-10 tahun	11	47,8
11-15 tahun	1	4,3
16-20 tahun	4	17,4
Total	23	99,9

Dari tabel di atas diketahui bahwa sebagian besar (82,5%) perusahaan berdiri sejak adanya industri hulu di Lhok Seumawe, karena usianya di bawah 15 tahun.

Pengusaha kontraktor dan leveransir Aceh di Lhok Seumawe mempunyai karyawan tetap rata-rata 12 orang. Yang paling besar 50 orang dan yang paling kecil 1 orang. Jumlah karyawan tidak tetap tidak tentu, tergantung pada pekerjaan. Data ini menunjukkan sumbangan pengusaha Aceh pada penyerapan tenaga kerja dan latihan tenaga kerja daerah.

## KEMAMPUAN BERORGANISASI

*Pertama*, kemampuan berorganisasi menyangkut usaha melakukan perhitungan rugi-laba, yang dapat diketahui dari usaha melakukan kontrol atas pembukuan. Kebetulan semua responden mempunyai pembukuan. Sebagian besar (73,9%) responden melakukannya setiap minggu atau setiap bulan. Hanya sebagian kecil (26,1%) melakukannya setiap 6 bulan.

Di samping itu, dapat dinilai tingkat pemahaman mereka tentang efisiensi. Sebagian besar (86,9%) responden mengerti bahwa sistem sewa alat-alat berat lebih efisien daripada sistem beli. Sebagian besar (73,9%) setuju dengan cara membayar gaji pegawai sesuai dengan hasil kerjanya. Sebagian besar (69,6%) setuju dengan perubahan cara produksi yang lebih efisien dan dapat mengendalikan perusahaan secara efisien pula. Secara demikian perusahaan dapat maju.

*Kedua*, kemampuan mengontrol karyawan telah dilakukan sejak menerima karyawan. Data menunjukkan bahwa sebagian besar (78,3%) responden memilih karyawan atas dasar pengalaman kerja. Kemampuan bekerja dapat diketahui selama masa percobaan 3 bulan. Selama masa percobaan ini yang



tidak mampu bekerja dan sulit diperintah dapat dikeluarkan. Sebagian kecil (13,0%) memilih karyawan yang sudah dikenal kejujurannya. Dan hanya 8,7% memilih karyawan berdasarkan tingkat pendidikan. Menurut responden, ijazah pendidikan formal belum tentu menjamin seorang karyawan mampu bekerja.

Sebagian besar responden (82,6%) pernah menegur karyawan yang terlambat masuk kerja. Sebagian besar (56,5%) pernah menjumpai karyawan Aceh yang kalau diperintah merasa "teupeh" (tersinggung). Sisanya (43,5%) tidak pernah menjumpai karyawan yang merasa "teupeh" bila diperintah. Menurut mereka, ini disebabkan cara memerintahnya, misalnya tidak dengan menggunakan tangan kiri. Di lain pihak beberapa responden mengakui lebih senang menggunakan karyawan orang Jawa yang mudah diatur. Keterangan lain diberikan responden bahwa di perusahaannya tidak ada karyawan yang "teupeh perasaan" bila mendapat perintah. Menurut salah seorang responden, hanya "orang gila" merasa "teupeh perasaan" bila mendapat perintah, karena tunduk pada perintah sudah termasuk syarat kerja.

Kontrol atas pegawai dapat dilakukan melalui rapat. Sebagian besar (69,6%) mengundang staf pegawainya untuk rapat secara teratur, yang diadakan setiap seminggu sekali (17,4%), dua minggu sekali (17,4%) dan sebulan sekali (34,8%).

Cara mendorong karyawan agar bekerja lebih rajin merupakan salah satu cara mengendalikan karyawan. Sebagian besar (65,2%) melakukannya dengan cara memberi insentif (bonus) dan memberi nasihat (21,7%). Sisanya (13,0%) menggunakan ancaman pemecatan.

*Ketiga* adalah unsur usaha memperluas hubungan dagang. Semua responden mempunyai relasi dengan pengusaha bukan Aceh. Pengusaha bukan Aceh yang dikenal terbanyak adalah Cina (WNI) yakni 22,6%, setelah itu Jawa (18,6%), Batak (17,3%), Jepang (10,6%), Minang/Padang (9,3%), Cina Singapura (5,3%) dan Amerika (5,3%). Sebagian besar (78,2%) responden menjawab pernah melakukan hubungan dagang dengan pengusaha bukan Aceh. Dilihat dari luasnya hubungan dagang dengan relasi di luar Propinsi Dista Aceh dapat diketahui bahwa hampir semua (95,6%) mempunyai hubungan dagang. Hubungan dagang itu terjadi pada waktu responden mencari dan membeli barang, seperti di Medan, Jakarta dan Singapura.

Sebagian besar (69,9%) responden mampu memahami cara berpikir orang asing yang berasal dari luar negeri.<sup>21</sup> Kemampuan ini penting bagi usaha memperluas hubungan dagang. Demikian pula sebagian besar (60,8%) responden suka menggunakan waktunya untuk bertemu dengan orang yang baru dikenal. Data ini menunjukkan sebagian besar responden mempunyai sikap

<sup>21</sup>Sikap orang Aceh pada umumnya memandang suku lain yang berasal dari luar Propinsi Aceh sebagai "orang asing."



yang terbuka terhadap orang "asing" atau orang yang berasal dari luar Propinsi Aceh. Secara demikian sebagian besar responden dapat memperluas jaringan perdagangan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sebagian besar pengusaha Aceh yang menjadi sampel dalam penelitian ini mampu berkorporasi, meskipun dengan syarat-syarat yang berbeda dari yang disebut Siegel. Hal ini ditunjukkan oleh cara memilih karyawan yang siap pakai, usaha melakukan perhitungan rugi-laba, pengertian tentang efisiensi, cara mengontrol karyawan dan cara mendorong karyawan untuk bekerja lebih baik lagi. Kemampuan memperluas jaringan perdagangan juga ada. Dengan demikian mereka mampu mengembangkan perusahaannya.

## HUBUNGAN DENGAN PEJABAT

Hampir semua (73,9%) responden berpendapat sangat penting dan penting (21,7%) mencari informasi terlebih dahulu tentang rencana pekerjaan atau barang yang akan ditenderkan. Hanya seorang responden (4,3%) berpendapat bahwa hal itu tidak penting. Kesadaran mencari informasi terlebih dahulu mendorong pengusaha Aceh untuk menjalin hubungan dengan pejabat tender dan/atau pejabat pemerintah. Sebagian besar (86,9%) mengaku kenal dengan pejabat tender. Di samping itu sebagian besar (60,9%) menjawab sekali-kali berhubungan dengan pejabat pemerintah. Sepertiga (34,8%) menjawab seringkali berhubungan dengan pejabat pemerintah. Data ini menunjukkan bahwa sebagian besar responden menyadari betapa pentingnya membicarakan masalahnya dengan pejabat pemerintah, karena hal itu akan menguntungkan dalam memperoleh kemudahan mengurus lisensi (ijin usaha) dan/atau memperoleh tender.

Tentang pengalaman responden dalam mengurus perpanjangan ijin usaha, sebagian besar (69,5%) menjawab *mudah*. Ini disebabkan oleh adanya *koneksi* dan pemberian uang. Dari pengamatan diketahui beberapa pejabat pemerintah bahkan mendatangi kantor pengusaha yang dianggap "kuat" modalnya.

Hubungan dengan pejabat dapat juga dilakukan melalui forum seperti organisasi profesional atau organisasi masyarakat yang berafiliasi dengan salah satu kekuatan politik. Sebagian besar (95,6%) responden menjadi anggota organisasi. Di antara prosentase itu sebagian besar (60,8%) menjadi pengurus Golongan Karya dan Ormasnya, seperti Pemuda Pancasila, MKGR, Kosgoro, Soksi, KNPI, AMPI, dan FKPP (Forum Komunikasi Putra-Putri Purnawirawan dan Putra-Putri ABRI). Dari pengamatan di lapangan dapat diketahui bahwa dua pengusaha juga menjadi anggota DPRD Tingkat II dari Fraksi Golongan Karya. Hanya sepertiga responden (34,8%) menjadi anggota orga-



nisasi profesional yang juga dekat pada Golkar. Organisasi itu adalah KADIN dan GAPENSI.

Menurut keterangan yang diperoleh dari seorang informan, keanggotaan dalam organisasi profesional dan organisasi yang berafiliasi dengan organisasi politik berguna untuk mendukung kegiatan usaha memperoleh tender. Dalam kenyataannya pengurus organisasi yang lebih berhasil mendapat keuntungan dalam melancarkan usahanya untuk memperoleh tender, karena mereka dapat lebih sering melakukan pertemuan dengan pejabat tender. Dari hubungan itu pejabat tender dapat mengundang mereka untuk mengikuti tender hanya melalui telepon. Oleh karena itu mereka lebih siap dalam mengikuti tender. Di samping itu mereka bisa mencari informasi mengenai batas nilai penawaran tender yang seharusnya rahasia. Dari sejak pertemuan hingga usaha memperoleh tender dibutuhkan biaya pelayanan, yaitu biaya yang dikeluarkan untuk mempengaruhi pejabat tender.

## CARA MEMPEROLEH TENDER

Di samping kemampuan berorganisasi pengusaha Aceh, tampak faktor hubungan dengan pejabat pemerintah dan/atau pejabat tender akan lebih melancarkan usaha untuk memperoleh tender. Peranan hubungan dengan pejabat tender dapat diketahui dari cara memperoleh tender. Menurut informan di Lhok Seumawe ada lima macam cara memperoleh tender yang dapat dilakukan pengusaha Aceh, yaitu: (1) *Tembakan Pas*. Yang dimaksud adalah bahwa setiap peserta tender menggunakan perhitungan yang tepat (pas) dengan batas anggaran pekerjaan yang ditenderkan. Cara ini dapat dilakukan setelah memperoleh informasi dari pejabat tender tentang batas nilai pekerjaan atau barang yang akan ditenderkan. Dengan perhitungan ini peserta tender berharap tidak akan rugi bila menerima tender itu; (2) *Intat Linto*. Yang dimaksud adalah kesepakatan di antara pengusaha yang diundang untuk mengikuti tender untuk memenangkan sesuatu perusahaan dengan memberi imbalan (*peunayah*) kepada peserta tender yang dikalahkan. Pengusaha yang akan dimenangkan diibaratkan sebagai "pengantin" yang perlu diantar untuk memperoleh tender. Kesepakatan itu dapat dilakukan setelah pertemuan calon-calon peserta tender untuk mendapat penjelasan tentang rencana proyek yang akan ditenderkan; (3) *Bayar Pejabat Tender*. Dengan perjanjian, misalnya 5% untuk pejabat tender, maka tender itu dapat dimenangkan. Pembayaran sebesar 2% dilakukan sebelum tender dilakukan. Cara tender seperti ini merupakan rahasia perusahaan dan pejabat; (4) *Nota*. Pekerjaan yang ditenderkan dapat dimenangkan bila ada pesanan (nota) khusus dari pejabat di Jakarta; (5) *Teunjuk*. Suatu perusahaan ditunjuk oleh suatu instansi pemerintah untuk mengerjakan suatu proyek. Proyek dikerjakan dulu dan kontrak kerja baru dilakukan kemudian. Jadi dengan cara ini suatu pekerjaan tidak ditenderkan. Cara ini juga merupakan rahasia perusahaan dan pejabat instansi pemerintah.



Pada dasarnya setiap pengusaha berusaha mencari keuntungan semaksimal mungkin. Sehubungan dengan sifat ini, maka pengusaha Aceh berusaha untuk memperoleh tender dengan salah satu atau beberapa cara di atas. "Intat Linto" menunjukkan bahwa pengusaha Aceh mampu mengendalikan sifat individualisme mereka dalam memperoleh tender. Cara memperoleh tender lainnya merupakan usaha pengusaha Aceh melalui kerjasama dengan pejabat.

Ada beberapa korporasi, atau perusahaan yang cukup besar. Dan mereka mempunyai sifat rasional menurut hukum ekonomi. Manajemen perusahaannya baik. Sekaligus mereka mempunyai hubungan dengan pejabat pemerintah atau pejabat tender, dan hubungan itu memainkan peranan yang besar dalam menentukan siapa mendapat tender.

## KESIMPULAN

Pembangunan proyek industri hulu di zona industri Lhok Seumawe telah mendorong tumbuhnya pengusaha Aceh di bidang jasa kontraktor dan leveransir. Walaupun ada persaingan di antara mereka, pengusaha Aceh yang mampu bertahan merupakan lapisan yang cukup besar. Lagipula persaingan dengan pengusaha Cina hampir tidak berarti, karena jumlah pengusaha Cina di Lhok Seumawe jauh lebih sedikit daripada pengusaha Aceh.

Dengan demikian kemajuan pengusaha Aceh tergantung pada kemampuan berkorporasi atau manajemen intern dan hubungan dengan pejabat. Dari hasil penelitian ini ditemukan adanya korporasi, meskipun dengan syarat-syarat yang berbeda dari persyaratan Siegel. Daripadanya muncul perusahaan yang cukup besar.

Meskipun faktor kebudayaan Aceh masih berlaku, perusahaan besar bisa terbentuk. Hal ini disebabkan oleh cara penggajian karyawan yang diberikan setiap bulan dan tidak lagi pada akhir masa kerja. Sebagai akibatnya karyawan tidak bisa mengumpulkan modal hanya dari gajinya, karena gajinya telah digunakan untuk biaya hidup. Kemungkinan bagi karyawan untuk menjadi pengusaha yang mandiri di kemudian hari tidak besar. Di samping itu, pengusaha Aceh lebih senang menggunakan orang Jawa sebagai tenaga kerja di lapangan, karena orang Jawa mudah diatur. Secara demikian kedudukan tawar-menawar karyawan lemah di hadapan pengusaha. Karyawan menjadi tergantung pada pengusaha. Pada gilirannya pengusaha Aceh dapat mengontrol karyawannya agar mau menaati peraturan perusahaan. Secara demikian perusahaan bisa berkembang menjadi besar.

Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa sosialisasi pedagang Pidie yang dilakukan kepada anaknya telah menghasilkan pengusaha yang mampu menjalankan manajemen usaha. Pengusaha ini kemudian mampu menyesuaikan diri dengan kondisi perekonomian yang banyak mengalami campur-tangan



pemerintah. Di samping kemampuan manajemen, tampak faktor hubungan dengan pejabat pemerintah atau pejabat tender yang lebih melancarkan usaha untuk memperoleh tender.

Pengusaha yang hanya menggantungkan diri pada hubungan dengan pejabat dan mengabaikan manajemen tidak mampu bertahan di masa sulit. Sebaliknya pengusaha yang mementingkan manajemen perusahaan dan mengabaikan hubungan baik dengan pejabat tidak akan memperoleh tender. Oleh karena itu faktor manajemen intern perusahaan dan hubungan baik dengan pejabat memegang peranan yang sama pentingnya bagi kemajuan pengusaha Aceh.

---

## Para Penulis

ANALISA No. 12, 1987

**HUTAJULU, Iwan P.** Sarjana Sosiologi lulusan FISIP Universitas Indonesia tahun 1983, setahun kemudian sebagai Staf Peneliti pada Departemen Sosial Budaya CSIS. Pernah mengikuti Latihan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial di Universitas Syiah Kuala, di Aceh pada tahun 1986-1987. Menangani penelitian bidang pendidikan, migrasi dan perubahan sosial.

**NASUTION, Anwar.** Sarjana Ekonomi lulusan Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia tahun 1968 kemudian mendalami bidang pemerintahan dan administrasi perpajakan di Universitas Harvard (1973) dan Universitas Southern California, Los Angeles, Amerika Serikat (1976); meraih gelar Ph.D dalam Makro Ekonomi dari Universitas Tufts, Medford, Massachusetts tahun 1982. Kini menjabat Ketua Tim Konsultan Bank Umum Koperasi Indonesia; Research Associate pada Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat - Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-UI) serta Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

**SIMANDJUNTAK, Djisman S.** Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak tahun 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS.

**SOESASTRO, M. Hadi.** Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rheinisch Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada tahun 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Studi CSIS, Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981- ), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia; sebelumnya adalah Direktur Eksekutif dan kemudian Ketua Departemen Ekonomi CSIS.



# The Indonesian Quarterly



# The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues.
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs;

- **Indonesia's Economic and Business Relations with ASEAN and Japan,**  
*J. PANGLAYKIM*
- **Regional Dimensions of Indonesia-Australia Relations**
- **Internal Developments in Japan and Indonesia**
- **The Role of Middle Powers in the Pacific**



**Centre for Strategic and International Studies**  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.